Advies

Kwaliteit in het hoger onderwijs

Evenwicht in ruimte, regels en rekenschap



Kwaliteit in het hoger onderwijs

Evenwicht in ruimte, regels en rekenschap

Colofon

De Onderwijsraad is een onafhankelijk adviescollege, opgericht in 1919. De raad adviseert, gevraagd en ongevraagd, over hoofdlijnen van het beleid en de wetgeving op het gebied van het onderwijs. Hij adviseert de ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en van Economische Zaken. De Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal kunnen de raad ook om advies vragen. Gemeenten kunnen in speciale gevallen van lokaal onderwijsbeleid een beroep doen op de Onderwijsraad.

De raad gebruikt in zijn advisering verschillende (bijvoorbeeld onderwijskundige, economische en juridische) disciplinaire aspecten en verbindt deze met ontwikkelingen in de praktijk van het onderwijs. Ook de internationale dimensie van educatie in Nederland heeft steeds de aandacht.

De raad adviseert over een breed terrein van het onderwijs, dat wil zeggen van voorschoolse educatie tot aan postuniversitair onderwijs en bedrijfsopleidingen. De producten van de raad worden gepubliceerd in de vorm van adviezen, studies en verkenningen. Daarnaast initieert de raad seminars en websitediscussies over onderwerpen die van belang zijn voor het onderwijsbeleid.

Advies *Kwaliteit in het hoger onderwijs,* uitgebracht aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Registratienummer: 20150160/1080, augustus 2015.

Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag, 2015.
ISBN 978-946121-047-0

Bestellingen van publicaties:

Onderwijsraad
Nassaulaan 6
2514 JS Den Haag
email: secretariaat@onderwijsraad.nl
telefoon: (070) 310 00 00 of via de website:
www.onderwijsraad.nl

Ontwerp en opmaak:
www.balyon.com

Drukwerk:
Drukkerij Excelsior, Den Haag

ONDERWIJS raad

Aan de Minister van
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Mevrouw dr. M. Bussemaker
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

Nassaulaan 6
2514 JS Den Haag

Telefoon: 070 310 00 00
Fax: 070 356 14 74
secretariaat@onderwijsraad.nl
www.onderwijsraad.nl

Ons kenmerk	Contactpersoon	Plaats/datum
20150160/1080		Den Haag, 28 augustus 2015
Uw kenmerk	Doorkiesnummer	Onderwerp
		Advies *Kwaliteit in het hoger onderwijs*

Mevrouw de Minister,

In Nederland is er veel aandacht voor de kwaliteit van het hoger onderwijs. Dat past bij het belang van goed hoger onderwijs voor onze economie én onze samenleving; en bij de behoefte van mensen om hun talenten optimaal te kunnen ontplooien. De raad heeft zich op uw verzoek gebogen over de vraag op welke manier de kwaliteit van het hoger onderwijs op verantwoorde wijze verbeterd en gewaarborgd kan worden. Bij de beantwoording van die vraag staat de uitwerking van het concept kwaliteitscultuur centraal.

Voor het bevorderen van kwaliteit is afstemming tussen verschillende benaderingen essentieel. Er zijn ten minste drie aspecten waar aandacht naar hoort uit te gaan: 1) de kwaliteitsopvatting(en) van waaruit het kwaliteitsbeleid wordt ingevuld en de verhouding daarvan tot opvattingen over onderwijskwaliteit die bij studenten en docenten leven; 2) de invloed van instrumenten van kwaliteitsbeleid op de onderwijspraktijk en of zij kwaliteitsculturen versterken of verstoren; en 3) de mate waarin het kwaliteitsbeleid past bij de rollen en verantwoordelijkheden die betrokkenen in het stelsel hebben, met bijzondere aandacht voor de betrokkenheid van studenten en docenten. Bij een duidelijke rolverdeling past dat de overheid zich vooral richt op het bewaken van publieke waarden en het scheppen van voorwaarden voor kwaliteitsverbetering, bijvoorbeeld in het kader van opleidingsaccreditatie. Ten aanzien van elk van deze drie aspecten is evenwicht in het beleid nodig.

In het advies *Kwaliteit in het hoger onderwijs*, dat wij u hierbij met veel genoegen aanbieden, werkt de raad dit evenwicht uit en doet hij aanbevelingen om tot een beter kwaliteitsbeleid te komen.

Met beleefde groet,

Prof. dr. H. Maassen van den Brink
Voorzitter

Drs. A. van der Rest
Secretaris

Inhoudsopgave

Samenvatting

De afgelopen decennia is hard gewerkt aan de kwaliteit van het hoger onderwijs en aan systemen die de kwaliteit moeten waarborgen en verbeteren. Belangrijke voorbeelden hiervan zijn het verder ontwikkelen van het accreditatiestelsel en de daaraan verbonden opleidingsvisitaties, de invoering van de instellingstoets, het maken van prestatieafspraken met individuele instellingen, en het versterken van de positie van de examencommissie, opleidingscommissie en raad van toezicht bij de vormgeving van de kwaliteitszorg.

Inmiddels is er, behalve tevredenheid over de bereikte resultaten, ook onbehagen over het gevoerde kwaliteitsbeleid. Zo is er kritiek op de te eenzijdige kwaliteitsopvattingen die eraan ten grondslag liggen. Er zou bijvoorbeeld een te grote focus zijn op kwantitatieve indicatoren zoals rendement en uitval; het belang van een sterke kwaliteitscultuur blijft onderbelicht. Een ander punt van kritiek is dat verantwoorden op gespannen voet kan staan met het verbeteren van en de betrokkenheid bij het onderwijs. Dit roept de vraag op, op welke manier de kwaliteit in het hoger onderwijs op verantwoorde wijze verbeterd en geborgd kan worden.

Om de kwaliteit in het hoger onderwijs te verbeteren geeft de raad het advies om het evenwicht in het kwaliteitsbeleid op drie punten te herstellen: in doelstellingen, in het instrumentarium en in de zeggenschap. In het beleid wordt veel nadruk gelegd op uniforme standaarden voor kwaliteit met daarbij horende doelstellingen, waardoor er weinig ruimte is voor andere kwaliteitsopvattingen en doelstellingen van instellingen, docenten en studenten. Hierdoor kan het onderwijs beoordeeld worden vanuit kwaliteitsopvattingen die niet gedeeld worden door docenten en studenten. Dit kan negatieve gevolgen hebben voor hun betrokkenheid.

In het beleid ligt verder nadruk op het gebruiken van kwantitatieve instrumenten die focussen op regels, rapportages en financiële en juridische sancties. Er moet ook aandacht zijn voor kwalitatieve instrumenten. Bovendien moeten de kwantitatieve instrumenten beter afgestemd worden op het realiseren en onderhouden van een sterke kwaliteitscultuur. Bij het realiseren van een sterke kwaliteitscultuur zou met ten minste zeven aspecten rekening moeten worden gehouden: (1) een duidelijke, gedeelde en doorleefde visie op goed onderwijs; (2) verbeteringsgerichtheid vanuit collectief en individueel lerend vermogen; (3) leiderschap op opleidingsniveau; (4) een ondersteunende organisatiecultuur die aanzet tot samenwerken; (5) hrm-beleid dat kwaliteitsbeleid ondersteunt; (6) grote studentenbetrokkenheid; en (7) een externe oriëntatie.

Tot slot acht de raad een beter evenwicht tussen sturing en autonomie noodzakelijk. Verdere verbetering van het hoger onderwijs vraagt om een heldere verdeling van rollen en verantwoordelijkheden. Alleen zo kunnen bij een gelaagde verantwoordelijkheid voor onderwijskwaliteit vruchtbare verhoudingen ontstaan. Daarnaast wordt er nu veel belang gehecht aan publieke verantwoording en onafhankelijk toezicht door externen. Studenten en docenten zouden meer betrokkenheid moeten ervaren bij hun eigen onderwijs. Tegelijk hebben ook bestuurders en toezichthouders een taak in het versterken van kwaliteitsculturen en het bewaken van de kwaliteit van het onderwijs. De overheid heeft geen rol in directe sturing op kwaliteitscultuur. Zij dient haar verantwoordelijkheid te beperken tot het bewaken van publieke

waarden en het scheppen van voorwaarden voor kwaliteitsverbetering. Kortom, de raad adviseert voortdurend te werken aan een evenwicht in ruimte, regels en rekenschap.

De raad doet de volgende concrete aanbevelingen.

Aanbeveling 1: werk aan een sterkere kwaliteitscultuur op opleidingsniveau

Vooral een sterke kwaliteitscultuur op opleidingsniveau draagt bij aan kwaliteitsverbetering. Een belangrijk element hiervan is het formuleren en consequent uitdragen van een gedeelde onderwijsvisie. Op basis van deze visie kunnen doelstellingen geformuleerd worden, die richting geven aan de kwaliteitsverbetering. Voor het realiseren van een sterke kwaliteitscultuur vraagt de raad ook aandacht voor het bevorderen van de studentbetrokkenheid en gemeenschapsvorming, het versterken van het leiderschap op opleidingsniveau en het organiseren van kritische reflectie en feedback.

Aanbeveling 2: herijk als instelling de interne kwaliteitszorg en schep randvoorwaarden voor sterkere kwaliteitsculturen binnen opleidingen

Op het niveau van de instellingen moet er een beter evenwicht komen tussen rekenschap en eigenaarschap. Instellingsbestuur en raad van toezicht zijn medeverantwoordelijk voor de onderwijskwaliteit en horen daarop toe te zien. Besturen kunnen ervoor zorgen dat interne kwaliteitszorg kwaliteitsculturen versterkt, niet verstoort. Zij kunnen daarnaast randvoorwaarden scheppen voor sterke kwaliteitsculturen op opleidingsniveau en opleidingen stimuleren tot kwaliteitsverbetering. Met name het hrm-beleid kan die kwaliteitsculturen meer ondersteunen.

Aanbeveling 3: pas de door de overheid georganiseerde kwaliteitszorg aan

De overheid moet zich vooral richten op het bewaken van publieke waarden en het scheppen van voorwaarden voor kwaliteitsverbetering. De raad stelt voor de instellingstoets kwaliteitszorg af te schaffen ten gunste van kwaliteitsafspraken. De opleidingsaccreditaties moeten blijven bestaan, maar meer ruimte laten voor een eigen onderwijsvisie van de opleiding. Verder dient de opleidingsaccreditatie zich te beperken tot een beoordeling van de basiskwaliteit. De raad adviseert een scherp onderscheid te maken tussen visitatie en accreditatie. Visitatie – het kritische gesprek tussen 'peers' – kan dan meer gericht worden op verbetering. Tot slot beveelt de raad aan om te verkennen op welke manier fragmentatie in toezichtkaders en -houders kan worden doorbroken.

De verdere verbetering van de kwaliteit van het hoger onderwijs is van groot belang voor de toekomst van Nederland. Er is veel discussie over de gebruikte instrumenten van kwaliteitsbeleid. Hoe kan de kwaliteit in het hoger onderwijs op verantwoorde wijze worden verbeterd en gewaarborgd?

1 Inleiding: naar een volgende stap in de verbetering van het hoger onderwijs

1.1 Aanleiding: discussies over kwaliteit, kwaliteitszorg, kwaliteitscultuur en zeggenschap

Er wordt momenteel in Nederland veel gediscussieerd over de kwaliteit van het hoger onderwijs. Enerzijds heerst de opvatting dat de kwaliteit goed is, wat zou blijken uit de in het algemeen succesvolle accreditaties en de studenttevredenheid.[1] Ook worden soms internationale ranglijsten aangehaald. Anderzijds is er veel aandacht voor verdere verhoging van de kwaliteit. De commissie-Veerman concludeerde in 2010 dat met het oog op de positie van Nederland als kleine, open economie in een globaliserende wereld de kwaliteit van het Nederlandse hoger onderwijs verbeterd moet worden.[2] Maatschappij en beroepspraktijk stellen steeds hogere en steeds veranderende eisen aan afgestudeerden. Van structureel belang is het feit dat de instellingen de afgelopen jaren te maken hebben gekregen met een enorme groei van de instroom en een toegenomen diversiteit van de studentenpopulatie. Tegen deze achtergrond richt dit advies zich op het kwaliteitsbeleid voor het hoger onderwijs.[3]

Er is hard gewerkt aan kwaliteit, vooral met behulp van kwaliteitszorg
De afgelopen decennia is hard gewerkt aan de kwaliteit van het hoger onderwijs en aan systemen die de kwaliteit moeten waarborgen en verbeteren. Daarbij heeft het rapport van de commissie-Veerman een belangrijke rol gespeeld.[4] Zowel personen en organen binnen de instellingen als erbuiten hebben diverse activiteiten ondernomen in het kader van kwaliteitszorg.[5] In het externe systeem van kwaliteitszorg staan het accreditatiestelsel en de daaraan verbonden opleidingsvisitaties centraal. Dit stelsel heeft, zeker na de invoering van de instellingstoets kwaliteitszorg[6] in 2011, mede een impuls gegeven aan de ontwikkeling van interne systemen van kwaliteitszorg. De overheid heeft daarnaast als uitvloeisel van de Strategische Agenda 2011 sterker ingezet op kwaliteitsverbetering, mede via de hoofdlijnenakkoorden met de VSNU (ver-

1 Brockerhoff, Huisman & Laufer, 2015.
2 Commissie Toekomstbestendig Hoger Onderwijs Stelsel, 2010.
3 'Kwaliteitsbeleid' betekent in dit advies de planmatige uitwerking van bepaalde doelstellingen met betrekking tot de onderwijskwaliteit met behulp van bepaalde middelen of beleidsinstrumenten (gebaseerd op de definitie van beleid van Bekkers, 2009). Zie paragraaf 1.3. voor een verheldering van dit begrip en enkele andere veelgebruikte begrippen in deze tekst.
4 Commissie Toekomstbestendig Hoger Onderwijs Stelsel, 2010.
5 In bijlage 3 wordt kwaliteitszorg gedefinieerd en staat een uitgebreide beschrijving van de interne en externe kwaliteitszorg in het Nederlandse hoger onderwijs. Zie ook Kleijnen, Dolmans, Willems & Van Hout, 2014; Meijer, 2002.
6 Zie bijlage 3.

eniging van universiteiten) en de HBO-raad[7] en via prestatieafspraken met individuele instellingen. Binnen de instellingen is de positie van de examencommissies versterkt en heeft de raad van toezicht een nadrukkelijke rol gekregen bij de vormgeving van de kwaliteitszorg.[8] Dankzij de kwaliteitszorg is de kwaliteit van het hoger onderwijs verhoogd en is een systeem ontstaan waarin opleidingen die van onvoldoende kwaliteit zijn of dreigen te worden, van buitenaf gestimuleerd worden om actie te ondernemen.[9]

De gebruikte kwantitatieve instrumenten krijgen steeds meer kritiek[10]
Inmiddels is er, behalve tevredenheid over de bereikte resultaten, ook onbehagen over het gevoerde kwaliteitsbeleid. Zo is er kritiek op de eenzijdige kwaliteitsopvattingen die eraan ten grondslag liggen. Er zou bijvoorbeeld een te grote focus zijn op kwantitatieve indicatoren, terwijl kwaliteit ook over minder goed meetbare aspecten kan gaan, zoals de 'transformatie' die studenten ondergaan tijdens hun studie.[11] De focus zou te veel op rendementen en uitval liggen, terwijl bijvoorbeeld het optimaal ontwikkelen van talenten van alle studenten in het onderwijs meer centraal zou moeten staan. Ook de administratieve lasten van de gebruikte instrumenten zouden te hoog zijn, met verkeerde prikkels en strategisch gedrag tot gevolg.[12] Een ander punt van kritiek is dat verantwoorden op gespannen voet kan staan met verbeteren. Onder groepen medewerkers en studenten heerst de opvatting dat de instellingen te zeer vanuit een formele managementlogica bestuurd worden, waardoor de betrokkenheid van docenten en studenten bij het onderwijs in het gedrang komt. Ook internationaal is er steeds meer discussie over en kritiek op hoe externe kwaliteitszorg in het hoger onderwijs werkt en wat het oplevert.[13] Inmiddels wordt het accreditatiestelsel, dat sinds de invoering ervan meermaals is herzien, weer tegen het licht gehouden.[14]

De culturele kant van kwaliteitsbeleid is nog onderbelicht
In de kern bestaat het kwaliteitsbeleid nog steeds uit formele regels, sancties en financiële prikkels om de kwaliteit van opleidingen van buitenaf te bewaken. Ondanks herhaalde aandacht voor kwaliteitscultuur in adviezen en rapporten van allerlei belanghebbenden en adviesorganen en enig wetenschappelijk onderzoek, is de meer kwalitatieve, culturele kant van kwaliteitsbeleid onderbelicht gebleven. Dit terwijl verbeteringsgerichtheid mogelijkerwijs juist door middel van kwalitatieve instrumenten zou kunnen worden gestimuleerd. In 2010 constateerde de commissie-Veerman al in het advies *Differentiëren in drievoud* dat voor een verbetering van de kwaliteit van het hoger onderwijs "een grotere motivatie en betrokkenheid van studenten en docenten" nodig is.[15] In de strategische agenda's van 2011 en 2015 is het bevorderen van de kwaliteitscultuur een kernpunt.[16] In de beleidsnotitie *Toezicht in transitie* stelden de bewindslieden van OCW (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) dat ze toe willen "naar een kwaliteitscultuur

7 Inmiddels: Vereniging Hogescholen.

8 Wet versterking besturing; Inspectie van het Onderwijs, 2013b, p.9.

9 Flierman, 2015.

10 Voor het onderscheid tussen kwantitatieve en kwalitatieve instrumenten van kwaliteitsbeleid zie de begripsverheldering in paragraaf 1.3.

11 Harvey & Green, 1993.

12 Deze kritiek werd geuit tijdens de twee panelbijeenkomsten en het symposium die de raad organiseerde ter voorbereiding van dit advies.

13 Zie bijvoorbeeld de hoorzitting van het Senate Committee on Health, Education, Labor and Pensions, 12 december 2013: *Accreditation As Quality Assurance: Meeting the Needs of the 21th Century.*

14 De Stuurgroep Accreditatiestelsel 3.0 onderschrijft veel van het gehoorde commentaar. Verder wijst de stuurgroep erop dat verdiend vertrouwen te weinig beloond wordt en dat het stelsel beter rekening moet houden met kleine instellingen. Zie Stuurgroep Accreditatiestelsel 3.0, 2015.

15 Commissie Toekomstbestendig Hoger Onderwijs Stelsel, 2010.

16 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2011; Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2015b.

waarbij het voor alle partijen vanzelfsprekend is om te blijven streven naar verbetering”.[17] Dit voornemen heeft tevens betrekking op het hoger onderwijs. Ook in hun brief over de versterking van de bestuurskracht in het onderwijs van 19 april 2013 wezen zij op het belang van cultuur en houding van bestuurders en toezichthouders, naast formele voorwaarden zoals wet- en regelgeving.[18] Ook de NVAO (Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie), die waakt over de kwaliteit van het onderwijs aan hogescholen en universiteiten, ziet de verdere ontwikkeling van een kwaliteitscultuur als “het fundament voor kwalitatief hoogwaardig onderwijs”.[19] In haar recente brief over het accreditatiestelsel stelde de minister van OCW de versterking van de kwaliteitscultuur aan de orde.[20] In 2011 wees de Onderwijsraad erop dat een dergelijke versterking van de kwaliteitscultuur geboden is.[21] In dit advies wordt de notie van kwaliteitscultuur verder uitgewerkt, in relatie met de kwaliteitszorg, de verdeling van rollen en verantwoordelijkheden binnen het stelsel voor hoger onderwijs, en de vraag welke perspectieven op kwaliteit in het hoger onderwijs relevant zijn.

Door de gedeelde verantwoordelijkheid is kwaliteitsbeleid een complex sturingsvraagstuk
Bij het sturen op de kwaliteit van het hoger onderwijs is er continu spanning tussen de wensen van studenten, de professionele ruimte van docenten, de autonomie van hogescholen en universiteiten, en de verantwoordelijkheid van de overheid. Sinds het verschijnen van de nota *Hoger Onderwijs Autonomie en Kwaliteit* (1985) hebben de instellingen meer autonomie gekregen.[22] Het Academisch Statuut voor het wetenschappelijk onderwijs is destijds afgeschaft, waardoor universiteiten een grotere programmeervrijheid kregen.[23] Het bestaande declaratiestelsel werd vervangen door lumpsumbekostiging met grotere bestedingsvrijheid. Dit betekende voor het hoger onderwijs een stevige deregulering en een beweging naar sturing op hoofdlijnen en op afstand. De kwaliteit van het onderwijs wordt bewaakt via regelmatige, door de instellingen zelf te organiseren opleidingsvisitaties; sinds 2002 gekoppeld aan opleidingsaccreditatie. De rapporten van de visitatiepanels worden door de instellingen aan de NVAO overhandigd, waarna deze besluit over de accreditatie. De inspectie houdt toezicht op het accreditatiestelsel en op de naleving van wet- en regelgeving door instellingen, alsmede op de financiële rechtmatigheid en continuïteit. De overheid blijft op stelselniveau verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs. Dit roept de vraag op hoe de verantwoordelijkheid voor onderwijskwaliteit wordt verdeeld tussen studenten, docenten, onderwijsleiders (zoals opleidingsdirecteuren en onderwijscoördinatoren), instellingsbesturen, raden van toezicht en de overheid, en hoe de inzet van deze spelers zodanig kan worden georganiseerd dat verdere verbetering van de kwaliteit de nadruk krijgt. Oftewel: wie is in deze situatie van gedeelde verantwoordelijkheid voor onderwijskwaliteit hoe, wanneer en waarom aan zet?

17 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2014.

18 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2013, 5.

19 Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie, 2013a, p.57 en 64-65; Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie, 2013b, p.14-15.

20 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2015a.

21 Onderwijsraad, 2011.

22 Adviesraad voor het Onderwijs, 1995, p.39-40; Van Holsteijn, De Koning & Van Leest, 2000, p.195 en 218-220; Van Bemmel, 2014, p.7. Zie ook Van Vught & Westerheijden, 1994, p.361.

23 Het Academisch Statuut was een Algemene Maatregel van Bestuur waarin onder andere per universitaire opleiding de onderdelen van de examenprogramma’s benoemd werden. Het Academisch Statuut is in 1993 vervallen.

1.2 Adviesvraag: op welke manier kan de kwaliteit in het hoger onderwijs op verantwoorde wijze verbeterd en geborgd worden?

Centraal in dit advies staat de manier waarop de kwaliteit van het onderwijs aan hogescholen en universiteiten gewaarborgd én verbeterd kan worden. Cruciaal daarbij is de constatering dat het huidige instrumentarium het beleefde eigenaarschap van docenten en studenten aantast, terwijl goed onderwijs hier juist in belangrijke mate van afhangt. Tegelijkertijd moet ervoor worden gewaakt dat meer nadruk op bijvoorbeeld professionele ruimte van de docent en betrokkenheid van studenten ten koste gaat van kwaliteitsverbetering en de taken en verantwoordelijkheden van het management. Professionele ruimte van docenten en betrokkenheid van studenten kunnen immers doorslaan in zulke particuliere opvattingen over de inhoud van het onderwijs, dat kwaliteitsstandaarden niet meer worden gehaald. De adviesvraag luidt als volgt:

> *Op welke manier kan de kwaliteit in het hoger onderwijs op verantwoorde wijze verbeterd en gewaarborgd worden?*

Deze vraag raakt aan de constituerende elementen van het kwaliteitsbeleid: het doel, het instrumentarium en de verdeling van verantwoordelijkheid en beleefd eigenaarschap. In de vorige stap in de verbetering van het hoger onderwijs zijn, simpel gezegd, de landelijke standaarden gesteld en van buitenaf aan opleidingen opgelegd. Het accreditatiestelsel en de instellingstoets kwaliteitszorg hebben de positie van functionarissen en organen boven het opleidingsniveau verstevigd. Maar wat is de volgende stap in de verbetering van de onderwijskwaliteit? Moeten de normen nog hoger worden en moeten zij met nog meer volharding van buitenaf worden gecontroleerd en gehandhaafd? Het risico bestaat dat het stelsel hierdoor uniform wordt en dat vernieuwing van onderop stagneert. Hoe kan het kwaliteitsbeleid zodanig veranderen dat de goede resultaten van de vorige stap overeind blijven en tegelijkertijd de zeggenschap van docenten en studenten wordt versterkt? Hoe kan de variëteit in het stelsel worden gestimuleerd, zonder dat ruimte voor vernieuwing uitmondt in vrijblijvendheid? Dit zijn de puzzels waar de raad zich in het advies over buigt.

Leeswijzer

Het antwoord op deze vraag wordt gegeven in hoofdstuk 2 van dit advies. In hoofdstuk 2 worden ook de drie centrale argumenten voor dit advies gegeven aan de hand van een analyse van achtereenvolgens de verschillende doelstellingen van het kwaliteitsbeleid (paragraaf 2.1), de verschillende mogelijke beleidsinstrumenten (paragraaf 2.2) en de zeggenschap van de belangrijkste betrokkenen (paragraaf 2.3). De resterende hoofdstukken formuleren concrete aanbevelingen aan de spelers op de drie belangrijkste niveaus, namelijk de opleidingen (hoofdstuk 3), de instellingen (hoofdstuk 4) en de overheid (hoofdstuk 5).

Hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs

De raad beseft dat binnen het hoger onderwijs sprake is van grote variëteit, vooral door de verschillen tussen het hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs.[24] Waar uitspraken gedaan worden die specifiek betrekking hebben op het hoger beroepsonderwijs of het wetenschappelijk onderwijs, zal de raad dat aangeven. Het advies beperkt zich tot het onderwijs en gaat niet over de kwaliteit van het onderzoek. Het is bovendien een advies over het vraagstuk van sturen op kwaliteitsverbetering en -borging, niet over inhoudelijke aspecten van hoger onderwijs zoals de verwevenheid van onderwijs en onderzoek.

24 Zie de definities uit de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in paragraaf 2.1.

Aanpak
Dit advies is gebaseerd op eigen en uitbesteed literatuuronderzoek, empirisch onderzoek en gesprekken met diverse deskundigen en belanghebbenden in het hoger onderwijs.

Het eerste literatuuronderzoek is in opdracht van de Onderwijsraad uitgevoerd door het CHEGG (Centre for Higher Education Governance Ghent). De onderzoekers voerden een internationaal onderzoek uit naar visies op kwaliteit van hoger onderwijs, factoren die de onderwijskwaliteit bepalen, en de ontwikkeling van de kwaliteit van het Nederlandse hoger onderwijs in historisch en internationaal perspectief. Ook is daarbij gekeken naar de verschillende manieren waarop enkele centrale belanghebbenden het begrip kwaliteit definiëren. Het ITS (onderzoeksinstituut verbonden aan de Radboud Universiteit Nijmegen) voerde een internationale literatuurstudie en een empirisch onderzoek uit naar de kwaliteitszorg binnen Nederlandse instellingen voor hoger onderwijs en naar de rol van kwaliteitscultuur daarin. In het onderzoek werd ook het personeels- en scholingsbeleid van de instellingen meegenomen. Naast een literatuurstudie omvat het ITS-onderzoek een kwantitatieve inventarisatie van kwaliteitszorg, kwaliteitsbeleid en personeels- en scholingsbeleid bij alle hogescholen en universiteiten. De respons betrof 80% van alle publiek bekostigde instellingen voor hoger onderwijs. Bovendien kent het ITS-onderzoek een kwalitatief deel waarbij door middel van interviews de kwaliteitscultuur binnen twaalf opleidingen nader is bekeken.[25] Voor een verantwoording van de gebruikte methodologie verwijst de raad naar de afzonderlijke onderzoeken. De studies van CHEGG en ITS zijn beschikbaar via de website van de Onderwijsraad.

Ook heeft de Onderwijsraad twee panelbijeenkomsten en een symposium georganiseerd en gesprekken gevoerd met deskundigen en belanghebbenden. Het eerste panel bestond uit kwaliteitszorgmedewerkers van hogescholen en universiteiten, het tweede uit vertegenwoordigers van de LSVb (Landelijke Studenten Vakbond) en het ISO (Interstedelijk Studenten Overleg) en studenten die als studentlid deelnamen aan visitatie- en auditcommissies. Voor het symposium zijn voornamelijk docenten met taken in het onderwijsmanagement en onderwijsleiders (zoals opleidingscoördinatoren en -directeuren en portefeuillehouders onderwijs van faculteits- en instellingsbesturen) uitgenodigd. Tot slot heeft de raad gesprekken gevoerd met enkele specifieke belanghebbenden, zoals de VSNU en de Vereniging Hogescholen. Achter in dit advies staat een complete lijst met door de raad geraadpleegde literatuur en deskundigen.

Tijdens de voorbereiding van dit advies heeft de Onderwijsraad tevens gebruikgemaakt van verschillende schriftelijke bijdragen die via de website zijn ontvangen.

1.3 Begripsverheldering

De raad hecht eraan in deze paragraaf de volgende begrippen te verhelderen, voorafgaand aan de analyse in hoofdstuk 2: kwaliteit in het hoger onderwijs; opleiding; kwaliteitsbeleid; kwaliteitszorg; kwantitatieve en kwalitatieve beleidsinstrumenten; sterke en zwakke kwaliteitsculturen; rekenschap en verantwoording; en eigenaarschap. Omwille van de leesbaarheid zijn sommige verhelderende teksten als bijlage toegevoegd. Bijlage 1 geeft de veelgebruikte typologie van Harvey en Green[26] met verschillende perspectieven op kwaliteit in het hoger onderwijs weer. Bijlage 2 behandelt de kwaliteitsopvattingen van de NVAO en de RCHOO (Reviewcom-

25 Het katern met onderzoeksresultaten tussen hoofdstuk 1 en hoofdstuk 2 zet de lessen die de raad trekt uit dit en ander onderzoek op een rij.

26 Harvey & Green, 1993.

missie Hoger Onderwijs en Onderzoek). De externe en interne kwaliteitszorg in het Nederlandse hoger onderwijs wordt uitgebreid(er) beschreven in bijlage 3.

Kwaliteit in het hoger onderwijs

Kwaliteit is één van de vijf kernwaarden die de Onderwijsraad hanteert bij zijn advisering.[27] In zijn advisering streeft de Onderwijsraad ernaar om de kwaliteit van het onderwijs te bevorderen en te waarborgen én om de discussie over waar die kwaliteit uit bestaat te verdiepen. Daarbij gaat de raad uit van kwaliteit in brede zin en zoekt de raad in elk geval naar garanties voor onderwijs dat aan deugdelijkheidseisen voldoet.[28]

Formeel en financieel gezien zijn in het Nederlandse hoger onderwijs twee visies op kwaliteit van groot belang. Ten eerste, op opleidingsniveau, de definitie van basiskwaliteit die de NVAO hanteert bij beslissingen over de accreditatie: "de kwaliteit die in internationaal perspectief redelijkerwijs verwacht mag worden van een bachelor- of masteropleiding binnen het hoger onderwijs".[29] Ten tweede, op instellingsniveau, de kwaliteitsopvatting die vervat is in de kaders waarbinnen prestatieafspraken worden gemaakt en beoordeeld, bijvoorbeeld met betrekking tot de deelname van studenten aan excellentietrajecten en de docentkwaliteit.[30] In dit advies kiest de raad niet voor een reeds bestaande definitie van kwaliteit in het hoger onderwijs en formuleert hij ook geen eigen, eenduidige definitie. De definitie van kwaliteit in het hoger onderwijs is in plaats daarvan onderwerp van analyse in het tweede hoofdstuk. Daar zal worden beargumenteerd dat kwaliteit van hoger onderwijs een meerduidig begrip is.[31] Er bestaan verschillende legitieme visies, die deels met elkaar botsen. Het hangt ervan af over welk aspect van onderwijs men het heeft (object), wie vaststelt of van kwaliteit sprake is (subject), welke maatstaven daarbij op welke manier worden gehanteerd (criteria en standaarden) en welke achterliggende normatieve opvattingen (waarden) eraan ten grondslag liggen.[32] Het advies dat de raad geeft en beargumenteert in het tweede hoofdstuk en de concrete aanbevelingen in het derde, vierde en vijfde hoofdstuk vloeien in belangrijke mate voort uit dit inzicht.

Opleiding

De WHW (Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek) bepaalt dat het onderwijs door de instelling wordt aangeboden in de vorm van opleidingen, waaraan een examen verbonden is (artikel 7.3):

> *Een opleiding is een samenhangend geheel van onderwijseenheden, gericht op de verwezenlijking van welomschreven doelstellingen op het gebied van kennis, inzicht en vaardigheden waarover degene die de opleiding voltooit, dient te beschikken. Een onderwijseenheid kan betrekking hebben op de praktische voorbereiding op de beroepsuitoefening en op de beroepsuitoefening in verband met het onderwijs in een duale opleiding, voor zover deze activiteiten onder begeleiding van het instellingsbestuur plaatsvinden.*[33]

27 De andere kernwaarden zijn: toegankelijkheid, doelmatigheid, keuzevrijheid/pluriformiteit en sociale samenhang/inclusie/democratie. Dit advies houdt zich voornamelijk bezig met de kwaliteit van het hoger onderwijs.

28 De raad heeft momenteel ook een advies in voorbereiding over het zichtbaar maken van moeilijk meetbare kwaliteit. Dat advies gaat in mindere mate over het hoger onderwijs.

29 Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie, 2014, p.50. In bijlage 2 worden de NVAO-kaders nader toegelicht.

30 In bijlage 2 wordt het RCHOO-kader nader toegelicht.

31 Harvey & Green, 1993; De Bruijn, 2015.

32 Van Kemenade, Pupius & Hardjono, 2008; zie ook Scheerens, 2012. In bijlage 1 wordt de veelgebruikte typologie van Harvey en Green weergegeven om enkele ook in Nederland veel voorkomende perspectieven te kunnen duiden; Harvey & Green, 1993.

33 De wet bepaalt ook dat aan elke onderwijseenheid een tentamen verbonden is.

De Onderwijsraad gebruikt het begrip opleiding in dit advies echter op een iets andere manier.

> *Een opleiding is in dit advies een gemeenschap van docenten, onderwijsleiders, studenten en andere direct betrokkenen bij een onderwijsprogramma als een samenhangend geheel van onderwijseenheden.*

Het feit dat studenten, docenten en onderwijsleiders een gemeenschap vormen, betekent niet dat zij geheel gelijkwaardig zijn in de verantwoording die zij moeten afleggen. Docenten beschikken immers over de meeste expertise over hun vak en het past bij hoger onderwijs dat zij een grote mate van (academische) vrijheid hebben bij het doceren. Onderwijsleiders in het hoger onderwijs (waarvoor verschillende benamingen gangbaar zijn, zoals onderwijsdirecteur, opleidingscoördinator of opleidingsmanager) moeten weliswaar kennis van zaken hebben van onderwijs en zo nodig het voortouw nemen bij vernieuwingen, maar hebben tegelijkertijd een faciliterende rol. Het advies gaat hier uitgebreid op in.[34] De rol van studenten zal in verschillende contexten verschillen en ook afhangen van de student. De visie binnen de opleiding op de rol van de student is een cruciaal onderdeel van de onderwijsvisie in zijn geheel. De andere direct betrokkenen tot slot, zoals mensen uit het werkveld van beroepsgerichte opleidingen, staan minder dicht bij het onderwijsleerproces dan docenten en studenten. Juist voor verdere verbetering van het onderwijs zijn hun kritische blik en regelmatige terugkoppeling vaak echter wezenlijk.

Kwaliteitsbeleid
Onder kwaliteitsbeleid wordt in dit advies verstaan: de planmatige uitwerking van bepaalde doelstellingen met betrekking tot de onderwijskwaliteit met behulp van bepaalde middelen of beleidsinstrumenten.[35] De verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het hoger onderwijs ligt niet in de handen van één partij, maar is verdeeld over verschillende personen en organen op verschillende niveaus. De belangrijkste niveaus zijn het opleidingsniveau, het instellingsniveau en het stelselniveau. Idealiter is er een zekere congruentie tussen het kwaliteitsbeleid op de verschillende niveaus. Enige mate van spanning is evenwel onvermijdelijk en ook niet verkeerd. Eén van de centrale uitdagingen in het hogeronderwijsbeleid is nu juist om ervoor te zorgen dat er een meer vruchtbare spanning ontstaat tussen de verschillende belanghebbenden. Het kwaliteitsbeleid is dan ook onlosmakelijk verbonden met een centraal sturingsvraagstuk: wat is de rol van de overheid in het hoger onderwijs? Op welke wijze kan en mag de overheid het hoger onderwijs sturen, in de zin van doelgericht beïnvloeden?[36] Op het middelste niveau staan bestuurders van instellingen ook voor de vraag in hoeverre zij het onderwijsproces dat zich binnen een opleiding afspeelt kunnen, willen en horen te beïnvloeden. Docenten staan voor de uitdaging invulling te geven aan hun eigen professionele ruimte. Welke publieke taak vervullen zij, samen met hun collega's, met het hun toevertrouwde publieke geld? Professionele vrijheid zonder visie op onderwijs is immers inhoudsloos.[37] De Onderwijsraad onderzoekt onder de noemer kwaliteitsbeleid in dit advies niet alleen de doelstellingen en de instrumenten van het relevante beleid op verschillende niveaus, maar ook de structurele verhouding tussen de belangrijkste betrokkenen.

34 Zie bijvoorbeeld de derde 'les' in het katern met onderzoeksresultaten, paragraaf 2.3 en paragraaf 3.2.

35 Gebaseerd op de definitie van beleid van Bekkers; Bekkers, 2009.

36 Bekkers, 2009.

37 Zie Schinkel, 2015.

Kwaliteitszorg
Kwaliteitszorg in het hoger onderwijs betreft "het geheel van activiteiten […] die zijn gericht op de bewaking, handhaving en verbetering van de kwaliteit […] van opleidingen."[38] Die activiteiten kunnen door een instelling zelf ondernomen worden (interne kwaliteitszorg) of door personen of instanties van buiten de instelling (externe kwaliteitszorg). In bijlage 3 staat een uitgebreide beschrijving van de interne en externe kwaliteitszorg in het Nederlandse hoger onderwijs.

Kwantitatieve en kwalitatieve beleidsinstrumenten
Om onderscheid te kunnen maken tussen de instrumenten die worden gebruikt bij kwaliteitsbeleid, is door de Onderwijsraad gekozen voor de tegenstelling tussen kwantitatief en kwalitatief. Deze kwalificaties zijn analytisch en niet normatief bedoeld. Bij kwantitatieve beleidsinstrumenten ligt relatief de nadruk op formele regels, sancties en financiële prikkels. Zulke instrumenten zijn op meetbaarheid gericht en werken daarom met meetbare normen. Kwalitatieve beleidsinstrumenten leggen relatief veel nadruk op informele, ongeschreven regels, persoonlijke drijfveren van mensen of culturele (omgevings)factoren. Zij zijn vaak minder goed te vangen in kwantitatieve meetinstrumenten.[39] Sommige kwaliteitszorgsystemen zijn zo ontworpen of worden zo toegepast, dat mensen worden geacht zich voortdurend aan te passen aan systemen en niet andersom. Bij kwalitatieve instrumenten worden mensen veel meer als dragers van collectieve houdingen en gewoonten gezien en als potentiële bron van verandering. Voortdurende, meer gelijkwaardige horizontale communicatie – "het goede gesprek" – speelt hierbij een hoofdrol. Zoals gezegd is het ene type instrument niet per se beter dan het andere en beide hebben voor- en nadelen, zoals in hoofdstuk 2 nader zal worden uitgediept.

Sterke en zwakke kwaliteitsculturen
Kwaliteitsculturen – de houding van mensen ten aanzien van kwaliteit en kwaliteitsverbetering gegrond in onderliggende waarden en gegroeide, aangeleerde praktijken, omgangsvormen en verwachtingen alsmede de taal, de normen en andere vormen waarin die tot uitdrukking komen[40] – kunnen variëren qua intensiteit en inhoudelijke oriëntatie. Onder een sterke kwaliteitscultuur verstaat de raad:

> *een cultuur die stimuleert dat alle betrokkenen, zowel intern als extern, zich continu richten op het definiëren en behalen van de gewenste kwaliteit en door middel van een constructief-kritische houding streven naar de daarvoor zo nodig vereiste kwaliteitsverbeteringen.*[41]

Met andere woorden: het is een cultuur die breed gedragen wordt, stevig richting geeft aan het gedrag van mensen én gericht is op het verzorgen van zo goed mogelijk onderwijs en onderwijsverbetering als de situatie daarom vraagt. Handhaving en controle vinden niet zozeer plaats via formele machtsposities, maar via meer informele stimulering en sociale begrenzing (terugkerende, betekenisvolle interacties – 'zo doen wij dat hier' – en een goede communicatie). Een sterke cultuur is niet vrijblijvend: van een gemeenschappelijke cultuur gaan immers regulerende en disciplinerende effecten uit. Mensen nemen niet slechts beperkte verantwoordelijkheid, bijvoorbeeld alleen voor de kwaliteit van hun eigen werk. In sterke kwaliteitsculturen gaan mensen keer op keer met collega's het gesprek aan over de kwaliteit van elkaars werk.

38 Algemene Rekenkamer & Rekenhof, 2008, p.33. Zie ook Kleijnen, Dolmans, Willems & Van Hout, 2012, p.7; Meijer, 2002, p.9.

39 Zie bijvoorbeeld Collini, 2015 en Nussbaum, 2011.

40 Zie onder andere Graamans, Millenaar & Ten Have, 2014, 25-56; Morgan, Gregory & Roach, 1997, 130.

41 Vrij naar Bollaert, 2014, p.273.

Kwaliteitsculturen zijn niet altijd verbeteringsgericht (gericht op het waar mogelijk en nodig aanpassen van het onderwijs om tot een hogere kwaliteit te komen). Het is immers denkbaar dat in een organisatie een sterk collectief gevoel heerst dat de kwaliteitseisen die al jaren meegaan, ook nog jaren meekunnen. Bij opleidingen waar het onderwijs al van een hoog niveau is, kan een sterke kwaliteitscultuur juist ook gericht zijn op het handhaven van het hoge niveau. In de praktijk is het natuurlijk zo dat in een complexe, dynamische maatschappelijke organisatie als een onderwijsorganisatie vrijwel altijd ruimte is voor verbetering. Docenten formuleren de gewenste kwaliteit van hun onderwijs immers niet in isolement, maar zijn als het goed is voortdurend in gesprek met elkaar, met nieuwe collega's, met de studenten, het toekomstige werkveld en/of andere belanghebbenden.

Kortom: een kwaliteitscultuur is volgens de raad zwak als individuen zich er gemakkelijk aan kunnen onttrekken en de gerichtheid op individuele belangen en opvattingen groot is (cultuur is zwak qua intensiteit) óf als de cultuur gericht is op de status quo terwijl er wel potentie is tot verbetering (oriëntatie van de cultuur is onwenselijk).

Rekenschap/verantwoording en toezicht
In het advies gebruikt de raad de begrippen rekenschap en verantwoording als synoniemen. Het betekent "aan andere belanghebbenden laten zien hoe de instelling zo goed mogelijk probeert te presteren en functioneren".[42] Schillemans[43] biedt een inzichtelijke omschrijving van de verschillende fasen in een proces van verantwoording.

- Informatiefase
  (1) Er is een relatie tussen een actor en een forum,
  (2) waarin de actor verplicht is of zich verplicht voelt,
  (3) zijn gedrag (in de ruimste zin van het woord) uit te leggen,
- Debatfase
  (4) en zo nodig te rechtvaardigen,
  (5) terwijl het forum nadere vragen kan stellen.
- Oordeelsfase
  (6) Het forum beoordeelt het gedrag,
  (7) tegen het licht van bepaalde verwachtingen,
  (8) hetgeen vervolgens (in)formele consequenties kan hebben voor de actor.

Het relatieve belang van de verschillende fasen en elementen kan verschillen. Bij verantwoording is de dialoog over wat goed gaat en wat niet (en waarom) essentieel.[44] Bij toezicht ligt het zwaartepunt op de oordeelsfase en is de informatiefase nodig om dat oordeel te kunnen geven. De debatfase is daaraan ondergeschikt of geheel afwezig. In geval van extern toezicht – door de Inspectie of de NVAO – is sprake van wettelijke verplichtingen (element 2), expliciete en vastgelegde verwachtingen (element 7) en formele sancties (element 8). Bij intern toezicht is doorgaans sprake van alle fasen, maar ook daar ligt het zwaartepunt op de oordeelsfase.[45]

Eigenaarschap en zeggenschap
De raad gebruikt het begrip eigenaarschap op een brede manier, namelijk zodanig dat het zowel de juridische als sociaal-psychologische betekenis omvat. De smalle betekenis van eige-

42 Onderwijsraad, 2013, p.42.

43 Schillemans, 2007, p.63; zie ook Onderwijsraad, 2013.

44 Onderwijsraad, 2013.

45 Interne toezichthouders hebben meer rollen dan het houden van toezicht. In het advies zal hier nader op worden ingegaan in paragraaf 2.3 en hoofdstuk 4.

naarschap kan ook worden omschreven als zeggenschap: (mee) kunnen beslissen en bepalen of invloed kunnen uitoefenen. Die zeggenschap kan gedeeld worden met anderen. Waar deze smalle betekenis bedoeld wordt, wordt zeggenschap gehanteerd. In de brede zin van het woord omvat het ook het gevoel ergens over te gaan. In de sociaal-psychologische literatuur wordt eigenaarschap geassocieerd met het verlangen om doeltreffend en effectief te zijn, het verlangen naar een eigen kleur en identiteit en het verlangen om ergens bij te horen.[46] Zoals in het eerste deel van dit hoofdstuk aangegeven, wordt het eigenaarschap over de kwaliteit van het hoger onderwijs gedeeld. Docenten zijn de primaire eigenaars in sociaal-psychologische zin, maar ook onderwijsleiders, instellingsbesturen en de overheid hebben, ervaren en nemen verantwoordelijkheid – en de verschillende verantwoordelijkheden zijn ook deels in wet- en regelgeving vastgelegd. Studenten zijn (al naargelang de onderwijsvisie) ook in meer of mindere mate eigenaar van hun eigen onderwijs in sociaal-psychologische zin. Eigenaarschap verschilt ook van betrokkenheid, dat meer reactief is. Eigenaarschap is meer proactief en veronderstelt daadwerkelijke invloed op datgene wat er gebeurt.[47]

46 Pierce, Kostova & Dirks, 2003.

47 Loeffen & Springer, 2009.

Katern: zeven lessen over kwaliteitscultuur

Kwaliteitscultuur is een veel voorkomend concept in beleidsdiscussies. Veel instellingen werken al aan hun kwaliteitscultuur. Er is onderzoek gedaan naar factoren die bepalend of bevorderend zijn voor een kwaliteitscultuur, naar de relatie tussen kwaliteitszorg en kwaliteitscultuur en naar de relatie tussen kwaliteitscultuur en de bredere organisatiecultuur. Voordat de raad overgaat tot beantwoording van de adviesvraag, worden in dit katern uit de beschikbare onderzoeksresultaten lessen ten aanzien van kwaliteitscultuur getrokken.[48]

Er lijkt geen sprake te zijn van een positieve relatie tussen één bepaald type organisatiecultuur en een verbeteringsgerichte kwaliteitscultuur. Om te beoordelen wat ten grondslag ligt aan een kwaliteitscultuur, moet dus altijd naar de context van de desbetreffende organisatie of het desbetreffende organisatieonderdeel gekeken worden. Dat neemt niet weg dat specifieke dimensies van een organisatiecultuur wel relevant zijn.[49] Zo blijkt een organisatiecultuur bevorderlijk te zijn die gericht is op flexibiliteit en innovatie en op het collectief (teams), die een externe oriëntatie kent en die proactief is. Daartegenover staan organisatieculturen die gericht zijn op beheersing, controle en de status quo, die individualistisch en intern gericht zijn en gekenmerkt worden door een reactieve houding.[50] Bij een sterke kwaliteitscultuur gaat het om veranderingsbereidheid, collegialiteit en samenwerking, gedeelde verantwoordelijkheid en betrokkenheid, open communicatie, en vertrouwen.[51] Uit de literatuurstudie blijkt ook dat voor een verbeteringsgerichte kwaliteitscultuur zowel structurele, formele elementen van een organisatie relevant zijn als psychologische elementen op collectief niveau (vertrouwen en gedeelde waarden) en op individueel niveau (betrokkenheid, verantwoordelijkheid en inzet); en de verbinding tussen die drie elementen door leiderschap, communicatie, participatie en samenwerking.[52]

In het ITS-onderzoek komen met name opleidingen naar voren met kenmerken die niet representatief zijn voor het hele hoger onderwijs. Het gaat vaak om opleidingen die kleinschalig ingericht zijn – ook als de studentenpopulatie van een behoorlijke omvang is. Men streeft bij groei naar het behoud van positieve kanten van kleinschaligheid zoals informele omgangsvormen, open communicatie en korte lijnen. Opvallend is dat het vaak gaat om relatief jonge opleidingen of om opleidingen die enkele jaren geleden ingrijpend vernieuwd zijn. In beide situaties lijkt het nieuwe begin of de vernieuwing aangegrepen te zijn om bewust vanuit een duidelijke visie een samenhangend programma neer te zetten en om aan een verbeteringsgerichte cultuur te bouwen. Ten slotte gaat het vaak om opleidingen die een 'numerus fixus' kennen en/of selecteren aan de poort. Gemotiveerde studenten die bovendien goed bij de opleiding passen, lijken belangrijk te zijn voor een kwaliteitscultuur. Daarnaast speelt een rol dat selectie en een numerus fixus leiden tot een meer voorspelbare en stabiele instroom, waardoor wat het onderwijsproces zelf betreft minder behoefte is aan beheersingssystemen.

48 Bollaert, 2014; Leest, Mommers, Sijstermans & Verrijt, 2015a; Kleijnen, Dolmans, Willems & Van Hout, 2012; Kleijnen, Dolmans, Willems & Van Hout, 2014; Stoll, Bolam, McMahon, Wallace & Thomas, 2006; Verbiest, 2012.

49 Berings, 2010; Bollaert, 2014, p.260-265; Cameron & Quinn, 1999; zie ook Leest, Mommers, Sijstermans & Verrijt, 2015a.

50 Berings, 2010, p.54-55.

51 Kleijnen, Dolmans, Willems & Van Hout, 2014, p.122-123; Bollaert, 2014, p.283.

52 Bollaert, 2014. Voor een uitgebreider overzicht van de literatuur over kwaliteitscultuur verwijst de raad naar het onderzoeksrapport van ITS, Leest, Mommers, Sijstermans & Verrijt, 2015a.

De raad is er zich van bewust dat deze kenmerken van de onderzochte opleidingen niet overal in het hoger onderwijs mogelijk of zelfs wenselijk zijn. Niettemin kan volgens de raad uit het beschikbare onderzoek over kwaliteitscultuur een cluster van zeven kenmerken afgeleid worden, dat onderzochte opleidingen met een sterke kwaliteitscultuur gemeenschappelijk hebben. Dat cluster kan volgens de raad overal in het hoger onderwijs – met oog voor de eigenheid van elke instelling en opleiding en de verschillen tussen hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs – gerealiseerd worden. Het betreft een ideaaltypische beschrijving waaraan instellingsbesturen, onderwijsleiders, docenten en studenten hun opleiding kunnen spiegelen. Het cluster suggereert dat het werken aan een kwaliteitscultuur een holistische benadering vergt. De zeven kenmerken hangen met elkaar samen; ze veronderstellen en versterken elkaar.[53] De kenmerken worden hieronder toegelicht.

1) Een duidelijke, gedeelde en doorleefde onderwijsvisie voortkomend uit een open dialoog

Bij opleidingen met een sterke kwaliteitscultuur bestaat doorgaans op opleidingsniveau een duidelijke visie op onderwijs en het doel daarvan.[54] Er bestaat opleidingsbrede overeenstemming over het onderwijsconcept of de opleiding is consistent opgebouwd vanuit een bepaald onderzoeks- of beroepsprofiel, waarbij de professionele waarden van het onderzoeksdomein of het beroep ook de omgangs- en werkvormen binnen de opleiding bepalen. Er wordt gewerkt vanuit een heldere en consistent doorgevoerde keuze voor bepaalde onderwijsvormen en -benaderingen. Er wordt gedacht vanuit de opleiding als geheel in plaats van de opleiding als optelsom van afzonderlijke vakken. Het opleidingsprogramma is samenhangend opgezet. Er wordt veel afgestemd en vakoverstijgend gewerkt. Bovendien bestaat er consensus over onderliggende waarden: wat willen we met, in en door ons onderwijs bereiken?[55]

De onderwijsvisie werkt daadwerkelijk door in de onderwijspraktijk. Dat wordt bevorderd doordat deze visie niet wordt opgelegd, maar met docenten en studenten ontwikkeld.[56] Zij kennen een groot gevoel van eigenaarschap en betrokkenheid bij de onderwijsvisie. Er is voortdurend discussie over de kwaliteit van het onderwijs en over wat beter kan.[57] De onderwijsvisie blijft onderwerp van een voortdurende dialoog en kritische reflectie en wordt zo nodig bijgesteld. Dialoog kweekt een gevoel van gezamenlijke verantwoordelijkheid. Er is sprake van een cultuur van vertrouwen en openheid.

Bij opleidingen met een sterke kwaliteitscultuur is de gemeenschap van studenten, docenten en onderwijsleiders vaak zelfverzekerd. Zij staan voor de in samenspraak ontwikkelde onderwijsvisie. Dat maakt hen ietwat eigenwijs ten opzichte van de instelling. Zij varen binnen de kaders van de instelling hun eigen koers en krijgen ook de ruimte om visies en doelstellingen op instellingsniveau te vertalen naar de eigen opleiding.

2) Verbeteringsgerichtheid vanuit collectief en individueel lerend vermogen[58]

Bij opleidingen met een sterke kwaliteitscultuur is sprake van een verbeteringsgerichtheid vanuit collectief en individueel lerend vermogen. Innovatie en creativiteit zijn belangrijke waarden. Er is sprake van een breed gedragen wil om onderwijs te verzorgen dat boven de door het

53 Leest, Mommers, Sijstermans & Verrijt, 2015a.

54 Leest, Mommers, Sijstermans & Verrijt, 2015a; Kleijnen, Dolmans, Willems & Van Hout, 2012, p.9; Van Beuningen, Van Campen, De Heus, Hoedemaker & Schuijer, 2013, p.34; Stoll, Bolam, McMahon, Wallace & Thomas, 2006, p.226; Verbiest, 2012, p.17.

55 Biesta, 2015, p.97; Kleijnen, Dolmans, Willems & Van Hout, 2014, p.120; Leest, Mommers, Sijstermans & Verrijt, 2015a.

56 Zie ook Sursock, 2011, p.56.

57 Bollaert, 2014, p.266.

58 De Vereniging Hogescholen pleit zelfs voor een “lerende cultuur”; Vereniging Hogescholen, 2015.

accreditatieorgaan bewaakte basiskwaliteit uitstijgt.[59] Docenten en studenten geven blijk van flexibiliteit, bereidheid tot verandering en aanpassingsvermogen. Men werkt vanuit een kritische houding tegenover zichzelf en tegenover anderen. De onderzochte opleidingen delen de kenmerken van een lerende organisatie.[60]

Verbeteringsgerichtheid gaat hand in hand met de wil en het vermogen om te leren, als individuele docent,[61] maar ook als docententeam.[62] Er is sprake van een cultuur van met en van elkaar leren. Daarvoor worden tijd en middelen vrijgemaakt.[63] Docenten staan open voor feedback van elkaar en van studenten.[64] Zo wacht men niet op de resultaten van cursusevaluaties aan het eind van het blok of semester, maar wordt feedback van studenten in de collegezaal of de wandelgangen snel opgepakt. Er wordt veel en regelmatig aan kennisdeling en intervisie gedaan. Docenten gaan bijvoorbeeld observeren bij elkaars colleges. Feedback van anderen wordt geaccepteerd en opgepakt.

Naast de wil om te leren, beschikken docenten ook over de vaardigheid om reflectie en feedback om te zetten in beter handelen. Binnen een opleiding is zowel collectief als individueel lerend vermogen van docenten daarom essentieel. Er worden tijd en middelen vrijgemaakt voor het werken aan collectief en individueel leren.[65] Docentprofessionalisering wordt ingezet om aan het lerend vermogen te werken. Via professionaliseringsactiviteiten worden waarden zoals innovatie en verbeteringsgerichtheid uitgedragen.[66] Daarbij worden de persoonlijke ontwikkeling en ontwikkelbehoeften van docenten gekoppeld aan leerprocessen ten aanzien van de onderwijskwaliteit. Dat geeft extra motivatie. In allerlei vormen en onder allerlei benamingen worden regelmatig bijeenkomsten van docenten en studenten belegd om het gesprek over de onderwijskwaliteit aan te gaan.

Bij opleidingen met een sterke kwaliteitscultuur vult de externe kwaliteitszorg de interne verbeteringsdynamiek aan. Externe kwaliteitszorg creëert momentum om het interne gesprek weer even scherp te stellen. Externe kwaliteitsbeoordeling wordt gezien als een garantie voor kwaliteit en een aanjager.

De interne kwaliteitszorg ondersteunt de dialoog over kwaliteit en draagt bij aan reflectie. De kwaliteitszorg staat niet op zichzelf, maar wordt gekoppeld aan ontwikkelingen in de beroepspraktijk en aan de onderwijsvisie en kernwaarden van de opleiding. Goed ingezette PDCA-cycli (Plan-Do-Check-Act) waarbij de cycli van verschillende organisatieniveaus in elkaar grijpen, zetten aan tot reflectie op mogelijke verbeteringen en tot verbeteracties. Kwaliteitszorginstrumenten zoals cursusevaluaties worden – net als signalen uit informele circuits of signalen uit bijvoorbeeld opleidingscommissies – aangegrepen om te leren en te reflecteren.[67] Verschillen van mening worden daarbij niet weggemoffeld, maar als aanleiding tot leerprocessen aangewend.[68]

59 Bollaert, 2014, p.278.
60 Kleijnen, Dolmans, Willems & Van Hout, 2014, p.122.
61 Langerak & Spijkerboer, 2015.
62 Stoll, Bolam, McMahon, Wallace & Thomas, 2006, p.226 en 232-235.
63 Zie ook Zestor, 2014, p.27 en 43.
64 Zie ook Zestor, 2014, p.27 en 50.
65 Verbiest, 2012, p.19, 22, 27-42.
66 Leest, Mommers, Sijstermans & Verrijt, 2015a.
67 Kleijnen, Dolmans, Willems & Van Hout, 2012, p.9-10.
68 Kleijnen, Dolmans, Willems & Van Hout, 2012, p.10.

3) Leiderschap op opleidingsniveau

Bij de opleidingen met een sterke kwaliteitscultuur is duidelijk leiderschap op opleidingsniveau georganiseerd.[69] Door leiderschap wordt een veilige omgeving gecreëerd en worden docenten en docententeams aanspreekbaar gehouden en met elkaar verbonden.[70] Leiderschap draagt de kernwaarde van goed onderwijs uit.[71] Leiderschap bevordert en bewaakt de samenhang binnen een opleidingsprogramma en de doorwerking van de gedeelde onderwijsvisie in de onderwijspraktijk. Door leiderschap worden formele systemen van kwaliteitszorg en instellingsbeleid enerzijds verbonden met het werk en de opvattingen en waarden van individuele docenten anderzijds.[72]

Er wordt leiding gegeven vanuit een faciliterende, coachende en verbindende stijl.[73] Er wordt leiding gegeven door in openheid te communiceren en voortdurend de dialoog aan te gaan of te bevorderen. Leiders houden voeling met wat zich in het onderwijs afspeelt.[74] Vaak doceren onderwijsleiders en functionarissen zoals studieadviseurs zelf ook. Leiders laten docenten voldoende ruimte om ervoor te zorgen dat onderwijs een gezamenlijke verantwoordelijkheid is en docenten eigenaarschap voelen.

4) Een ondersteunende organisatiestructuur die aanzet tot teamwerk en samenwerken

'Team' is een kernwoord bij veel opleidingen met een sterke kwaliteitscultuur. Docenten dragen als team samen verantwoordelijkheid voor het onderwijs.[75] Docenten opereren niet als solisten.[76] Een goede docent ben je – in de filosofie van veel opleidingen met een sterke kwaliteitscultuur – nooit alleen. Daarbij blijft wel enige individuele verantwoordelijkheid – en dus aanspreekbaarheid – over en is er ook ruimte voor individuele ambities en initiatieven.[77] Teams komen in allerlei maten en soorten voor. Binnen die teams wordt samengewerkt aan het verzorgen en ontwikkelen van onderwijs. Teams komen regelmatig bijeen en er zijn ook regelmatig bijeenkomsten voor de hele staf waarin onderwijs centraal staat.

De organisatiestructuur rondom de opleiding is afgestemd op teamwerk. Door de organisatie goed af te stemmen op het primaire proces van het onderwijs kan een gevoel van gezamenlijke verantwoordelijkheid ontstaan en ontstaat wederzijdse afhankelijkheid. Vooral kleinschaligheid werkt bevorderend voor collectief leren, teamwerk, afstemming en studentenbetrokkenheid.[78] Docenten van verschillende vakken kennen en ontmoeten elkaar.[79] Docenten hebben belang bij hoe anderen hun werk doen. Dat zet aan tot voortdurende communicatie, het geven van feedback en het loslaten van non-interventiegedrag. Er is sprake van korte lijnen tussen management, docenten en studenten.

69 Zie ook Fullan, 2002, p.16-17; Stoll, Bolam, McMahon, Wallace & Thomas, 2006, p.235-239; Sursock, 2011, p.49-50.

70 Zie ook Jaques, 1992; Westerheijden, 2013, p.46.

71 Leest, Mommers, Sijstermans & Verrijt, 2015a en 2015b; Bollaert, 2014, p.265-266.

72 Leest, Mommers, Sijstermans & Verrijt, 2015a en 2015b; Bollaert, 2014, p.269, 274 en 283.

73 Leest, Mommers, Sijstermans & Verrijt, 2015a en 2015b; zie ook Zestor, 2014, p.41 en 51-52.

74 Leest, Mommers, Sijstermans & Verrijt, 2015a en 2015b.

75 Berings, 2010, p.53-56; Bollaert, 2014, p.263 en 277-278; Leest, Mommers, Sijstermans & Verrijt, 2015a en 2015b; Kleijnen, Dolmans, Willems & Van Hout, 2014, p.115-116; Van Beuningen, Van Campen, De Heus, Hoedemaker & Schuijer, 2013, p.36; Stoll, Bolam, McMahon, Wallace & Thomas, 2006, p.226; Zestor, 2014, p.25, 50-51.

76 Berings, 2010, p.53, 55-56; Bollaert, 2014, p.263.

77 Berings, 2010, p.54; Bollaert, 2014, p.277-278; Kleijnen, Dolmans, Willems & Van Hout, 2014, p.115-116.

78 Brockerhoff, Huisman & Laufer, 2015; Leest, Mommers, Sijstermans & Verrijt, 2015a en 2015b. Omgekeerd zijn er aanwijzingen dat studies met veel studenten met meer problemen kampen dan gemiddeld; Adviesraad voor wetenschap technologie en innovatie, 2015.

79 Verbiest, 2012, p.17 en 20; Stoll, Bolam, McMahon, Wallace & Thomas, 2006, p.240.

5) Een dragend hrm-beleid

Bij opleidingen met een sterke kwaliteitscultuur ondersteunt het hrm-beleid (human resources management) de idee achter de opleiding en het beeld van waar studenten voor worden opgeleid. Kwaliteitsbeleid en hrm-beleid worden met elkaar verbonden.[80]

Dat begint bij werving en selectie. Centraal staat de vraag: hebben we de juiste mensen bij de opleiding betrokken om onze onderwijsvisie te verwezenlijken? Bij benoemingen wordt bewust rekening gehouden met onderwijskwaliteiten en het docentprofiel is afgestemd op de onderwijsvisie. Er wordt vervolgens gewerkt met goede inwerkprocedures en coachingstrajecten voor nieuwe docenten. Nieuwe docenten worden bewust gebruikt om een vernieuwingsimpuls aan de opleiding te geven.

Ook de bij- en nascholing wordt ingezet ter versterking van de kwaliteitscultuur. De onderwijsvisie wordt gerelateerd aan professionaliseringsactiviteiten.[81] De doorwerking van de onderwijsvisie van de opleiding – en de kwaliteitsbewaking in het algemeen – krijgt zo deels vorm door de ontwikkeling van docenten.[82]

In het hrm-beleid wordt de waarde van onderwijs onderstreept, zowel bij beoordelingen en bevorderingen als door bewust talent- en competentiemanagement. Er wordt veel aandacht besteed aan docenten als de professionals die de kwaliteit van het onderwijs dragen. Er is veel oog voor de ontwikkeling van docenten gerelateerd aan de kracht en ontwikkeling van de opleiding.

Men durft echter ook afscheid te nemen van docenten die niet bij de opleiding passen omdat hun ambities en aanpak te zeer afwijken of omdat zij de normen en waarden van de opleiding niet onderschrijven.

6) Grote studentenbetrokkenheid

Opleidingen met een sterke kwaliteitscultuur kenmerken zich door een grote studentenbetrokkenheid. Er wordt gewerkt vanuit persoonlijke aandacht voor en een persoonlijke benadering van de student. Er is aandacht voor de ontwikkeling van de student als persoon; veelal afgestemd op de omgangsvormen en professionele waarden en normen van het beoogde beroep.

De student wordt daarbij niet als klant behandeld, maar als gesprekspartner en als lid van de academische of hogeschoolgemeenschap. De student is dus niet iemand die het door de instelling of de docent bepaalde onderwijs ondergaat, maar iemand die met docenten aan de opleiding bouwt.[83] Goed onderwijs wordt gezien als een gedeelde verantwoordelijkheid van docenten én studenten; overigens met gepast respect voor de inhoudelijke en didactische expertise van de docent.[84] In die zin verlaten opleidingen met een sterke kwaliteitscultuur de mythe van de maakbare student; de gedachte dat succes of falen van de student vooral afhankelijk is van wat docenten doen of nalaten. Vanuit een goede balans tussen zelfstandig studeren en begeleiding draagt de student eigen verantwoordelijkheid voor zijn leerproces en studiesucces. Dat sluit aan bij de conclusies in internationaal onderzoek dat 'deep learning' en 'engagement' van studenten sterke succesfactoren voor goed onderwijs zijn.[85]

80 Leest, Mommers, Sijstermans & Verrijt, 2015a en 2015b; Sursock, 2011, p.44.

81 Leest, Mommers, Sijstermans & Verrijt, 2015a en 2015b; Sursock, 2011, p.49-50.

82 Bollaert, 2014; Stoll, Bolam, McMahon, Wallace & Thomas, 2006,p.238.

83 Biesta, 2015, p.53; Van Beuningen, Van Campen, De Heus, Hoedemaker & Schuijer, 2013, p.37.

84 Zie ook VSNU, 2015, p.7.

85 Brockerhoff, Huisman & Laufer, 2015.

Studenten worden betrokken – en voelen zich betrokken – bij de opleiding, de kwaliteitszorg en het ontwikkelen van de onderwijsvisie.[86] De inbreng van studenten wordt serieus genomen. Studenten denken vanuit de gedeelde onderwijsvisie mee over hoe het beter kan. Dat gebeurt via de geïnstitutionaliseerde medezeggenschaps- en bestuursorganen, waarin studenten (pro-)actief participeren. Studenten zijn bijvoorbeeld lid van het opleidingsbestuur of daar als adviseur bij betrokken. Er wordt gewerkt met studentencommissies, studentenraden of onderwijscommissies. Ook maken studenten deel uit van werkgroepen en projectteams over het curriculum of initiatieven tot onderwijsvernieuwing. Ook informele en met de onderwijspraktijk verweven manieren worden ingezet om studenten te betrekken. Door hun feedback tijdens colleges wordt evaluatie veel meer ingebed in het onderwijs en kan er tijdig bijgestuurd worden. Ook worden bijeenkomsten gehouden waar studenten hun mening en inbreng kunnen geven. Er wordt expliciet teruggekoppeld naar studenten over wat met hun feedback gebeurt. Bij veel opleidingen met een sterke kwaliteitscultuur is sprake van een groot gemeenschapsgevoel. Er is vaak een actieve studievereniging aan de opleiding verbonden. De studievereniging wordt betrokken bij de dialoog over goed onderwijs en ingeschakeld bij aan het onderwijs gerelateerde activiteiten zoals een introductiekamp of de diploma-uitreiking. Onder andere via die weg wordt gebouwd aan de opleiding als gemeenschap waarbij de studenten zich betrokken voelen en waarbinnen docenten en studenten het gesprek over de kwaliteit van het onderwijs op een organische manier voeren.[87]

7) Externe oriëntatie

Opleidingen met een sterke kwaliteitscultuur kennen een grote externe gerichtheid.[88] De opleidingen zijn zich bewust van ontwikkelingen in hun omgeving en het onderzoek en/of de beroepspraktijk waarvoor ze opleiden, en spelen daarop in.[89] Omgevingsbesef is een motor voor verbetering. De blik van buiten maakt betrokkenen bij een opleiding alert op ontwikkelingen binnen de discipline, in de maatschappij en in het bijzonder in de afnemende beroepspraktijk. Externe ontwikkelingen, inbreng vanuit (praktijkgericht of fundamenteel) onderzoek en ontwikkelingen in het vakgebied fungeren als aanjagers voor dynamiek in het onderwijs. Kritiek van buiten is welkom.

De relatie met de omgeving wordt geborgd doordat docenten onderzoek doen en/of uit de praktijk komen. Bij de hbo-opleidingen is sprake van een zeer hechte relatie met de beroepspraktijk. Hoewel de band met de beroepspraktijk bij opleidingen in het wetenschappelijk onderwijs vaak minder dominant is, is ook daar sprake van een grote externe focus. Docenten zijn actief in de praktijk of het onderzoek. Er wordt gebruikgemaakt van feedback van (internationale) peers en ontwikkelingen in het vakgebied vinden hun weg naar het onderwijs. Er wordt ook vanuit een open opstelling gewerkt met werkveld- of beroepenveldcommissies en adviesraden. Er is contact met alumni en met organisaties uit de eigen regio of binnen nationale en internationale netwerken. Bij duale opleidingen of opleidingen met een duaal traject wordt bewust gebruikgemaakt van de praktijkervaring van studenten om op het onderwijs te reflecteren. Ook externe kwaliteitszorg – zoals accreditaties en audits – biedt externe prikkels die betrokkenen bij een opleiding scherp houden.

86 Kleijnen, Dolmans, Willems & Van Hout, 2014; p.109; Sursock, 2011, p.28 en 34.

87 Brockerhoff, Huisman & Laufer, 2015; Leest, Mommers, Sijstermans & Verrijt, 2015a en 2015b.

88 Van Beuningen, Van Campen, De Heus, Hoedemaker & Schuijer, 2013, p.38; Stoll, Bolam, McMahon, Wallace & Thomas, 2006, p.227, 240-243.

89 Bollaert, 2014, p.269.

De volgende stap in de verbetering van de onderwijskwaliteit vraagt om evenwicht tussen landelijke standaarden en lokale onderwijsvisies, tussen kwantitatieve en kwalitatieve beleidsinstrumenten en tussen publieke rekenschap en zeggenschap van docenten en studenten.

2 Advies: werk in het kwaliteitsbeleid voortdurend aan evenwicht in ruimte, regels en rekenschap

De raad vindt dat het huidige kwaliteitsbeleid in drie opzichten uit balans is: wat betreft de doelstellingen (het waartoe), het instrumentarium (het hoe) en de zeggenschap (het wie). In dit hoofdstuk worden deze onevenwichtigheden geanalyseerd. Deze analyse levert drie centrale argumenten op die het advies onderbouwen. Er ligt – naar verhouding - veel nadruk op landelijke standaarden over onderwijskwaliteit (zie paragraaf 2.1), op kwantitatieve beleidsinstrumenten (zie paragraaf 2.2) en op bepaalde betrokkenen (zie paragraaf 2.3). De raad is van mening dat gunstige voorwaarden voor verdere verbetering van de kwaliteit ontstaan als voortdurend wordt gewerkt aan een evenwicht qua doelen, instrumenten en zeggenschap.

In de hoofdstukken 3, 4 en 5 wordt het advies nader uitgewerkt in concrete aanbevelingen op het opleidingsniveau, het instellingsniveau en het stelselniveau.

Evenwicht tussen landelijke standaarden en lokale onderwijsvisies[90]
Volgens de raad zijn de doelstellingen van het kwaliteitsbeleid nu uit evenwicht; er ligt relatief veel nadruk op landelijke standaarden die uitgaan van eenzijdige kwaliteitsopvattingen en weinig nadruk op lokale onderwijsvisies. Er is meer ruimte nodig voor lokaal variërende kwaliteitsopvattingen, met name die van docenten en studenten.[91] Het creëren van deze gunstige voorwaarde werkt alleen als betrokkenen bij opleidingen de geboden ruimte goed benutten. Ruimte voor variëteit en lokale overeenstemming over een bepaalde onderwijsvisie bieden als zodanig immers geen garanties voor verdere verbetering. Paragraaf 2.1 licht dit toe.

Evenwicht tussen kwantitatieve en kwalitatieve beleidsinstrumenten
De volgende stap in de verbetering van het hoger onderwijs zou ook haalbaar kunnen worden door een andere aanpak, namelijk een beter evenwicht tussen 'kwantitatieve' en 'kwalitatieve' instrumenten voor kwaliteitsbeleid. Kwantitatieve instrumenten van kwaliteitsbeleid focussen op regels en procedures, kwantitatieve rapportages en financiële en juridische sancties. Een grote nadruk hierop kan onderwijsverbetering belemmeren, zoals in dit hoofdstuk zal worden beargumenteerd. De gehanteerde instrumenten moeten beter afgestemd worden op een kwaliteitscultuur op het opleidingsniveau. Idealiter vindt verbetering van het onderwijs

90 "Lokaal" wordt in dit advies gebruikt om het decentrale niveau van een (cluster van) opleiding(en) aan te duiden. Dat zegt niets over de inhoudelijke oriëntatie van de onderwijsvisie. Die visie kan bijvoorbeeld sterk internationaal georiënteerd zijn.

91 Zie ook Zestor, 2014, p.23-24.

plaats op het niveau waar het moet gebeuren: in het samenspel tussen docenten, studenten en onderwijsleiders. Dit wil niet zeggen dat kwantitatieve instrumenten niet gebruikt moeten worden. Ook ruimte geven kent immers risico's, zoals een cultuur van non-interventie, waaraan zowel kwantitatieve instrumenten als een kwaliteitscultuur tegenwicht kunnen bieden. De raad meent dat een aanpak mogelijk is waarin beide benaderingen elkaar versterken. Paragraaf 2.2 licht dit toe.

Evenwicht tussen publieke verantwoording en zeggenschap van docenten en studenten
Tot slot vergt de volgende stap in de verbetering een beter evenwicht tussen sturing en autonomie in het hoger onderwijs. Er wordt nu – naar verhouding – veel belang gehecht aan publieke verantwoording en onafhankelijk toezicht door externen. De raad meent dat docenten meer eigenaarschap zouden moeten ervaren over hun eigen onderwijs. De overheid zou meer moeten sturen op basis van vertrouwen in de gemeenschap van docenten en studenten. Dit vraagt stuurmanskunst van overheid en instellingsbesturen, die hun verantwoordelijkheid voor bepaalde kwaliteit van het onderwijs waar moeten kunnen maken. Het is, kortom, in het kwaliteitsbeleid ook zaak om voortdurend te balanceren tussen publieke rekenschap, de rol van instellingsbesturen en de zeggenschap van docenten en studenten. Paragraaf 2.3 licht dit toe.

2.1 Argument 1: onderwijskwaliteit is geen eenduidig begrip en hoort lokaal nader te worden ingevuld

Het huidige kwaliteitsbeleid voor het hoger onderwijs houdt weinig rekening met het feit dat 'onderwijskwaliteit' geen eenduidig begrip is. Het overheidsbeleid gaat bij kwaliteit uit van eenzijdige of smalle opvattingen. Gekeken wordt vooral naar de mate waarin het hoger onderwijs erin slaagt afgestudeerden af te leveren die zich op de toekomstige arbeidsmarkt kunnen bewegen. Het beleid kent een grote focus op uitval en studieduur.[92] In de kwaliteitsopvatting van de NVAO staan eindtermen (de beoogde eindkwalificaties) en het bereiken daarvan centraal. De RCHOO[93] combineert excellentie, studenttevredenheid en efficiëntie met een beperkte set proceskenmerken over kwaliteit, zoals onderwijsintensiteit en docentkwaliteit.[94]

Meerdere opvattingen over goed onderwijs[95]
Over wat goed onderwijs is, kunnen de opvattingen verschillen.[96] Deels overlappen die opvattingen elkaar, deels zijn ze echt verschillend of sluiten ze elkaar uit.

Bij goed onderwijs valt bijvoorbeeld te denken aan het voldoen aan eindtermen en het bereiken van leerdoelen. Van kwalitatief hoogstaand onderwijs is in deze opvatting sprake als studenten aan het einde van hun studie optimaal zijn voorbereid op het functioneren in de beroepspraktijk of als ze kunnen en kennen wat van een afgestudeerde van een opleiding verwacht mag worden. De studenten beschikken over de benodigde kennis en kunde om te functioneren in het beoogde beroep, op het beoogde niveau. Met andere woorden: er is een lat gedefinieerd waarover de studenten kunnen springen.

92 Brockerhoff, Huisman & Laufer, 2015, p.38-39.
93 Zie bijlage 2.
94 Bijlage 2 geeft de kwaliteitsopvattingen weer die in de beoordelingskaders van de NVAO én van de RCHOO naar voren komen.
95 Onderstaande beschrijving van kwaliteitsopvattingen is vrij ontleend aan Harvey & Green, 1993.
96 De Bruijn, 2015, p.85.

Dergelijke opvattingen kennen meerdere varianten, die afhankelijk zijn van de gekozen onderwijsdoelen. Zo zijn er opvattingen die zich minder (exclusief) richten op de voorbereiding op het beroep en meer op andere dimensies van onderwijs, zoals (bredere) persoonsvorming.[97] Kwaliteit kan worden beschouwd vanuit een scherpe focus op het eigen vakgebied (de student heeft een grote vakkennis) of juist vanuit een bredere visie op het functioneren van studenten in de samenleving en de maatschappelijke meerwaarde van onderwijs. De nadruk kan liggen op de bijdrage van het hoger onderwijs aan de samenleving of op het academische ideaal van het zoeken naar waarheid en het verwerven van kennis; de extrinsieke respectievelijk intrinsieke waarde van hoger onderwijs.[98]

Tegenover de opvatting dat goed onderwijs het bereiken van een geformuleerd eindniveau is, staat de opvatting dat de toegevoegde waarde van het onderwijs voor de individuele student de kwaliteit bepaalt. Dan gaat het om de verandering die met het onderwijs bereikt wordt: het is niet zozeer relevant of de student over een bepaalde lat springt, maar of door het onderwijs zijn kennis en kunde zijn toegenomen en zijn persoonlijkheid is veranderd.[99] Onderwijs is volgens deze opvatting van hoge kwaliteit als het erin slaagt om elke student zich zo goed mogelijk te laten ontwikkelen.

Volgens weer andere opvattingen is kwaliteit iets uitzonderlijks en relatiefs. Kwaliteit staat dan gelijk aan excellentie. Onderwijs is van kwaliteit als het uitstijgt boven de normale standaarden. Het gaat er niet om of afgestudeerden aan bepaalde eindtermen voldoen, maar of zij het beter doen dan afgestudeerden van zusteropleidingen. Tegenover deze opvattingen staan emancipatoire opvattingen over onderwijs waarbij het de ambitie is om zo veel mogelijk studenten een kans op ontwikkeling en een diploma te geven; en ook benaderingen die zich richten op het bewaken van voor iedereen geldende minimumstandaarden.

Binnen sommige perspectieven op kwaliteit wordt studenttevredenheid als belangrijke indicatie van kwaliteit gezien. Binnen andere perspectieven gaat het er niet om of studenten tevreden zijn, maar bijvoorbeeld of de leerdoelen behaald worden of dat werkgevers en alumni tevreden zijn.

Tot slot zijn er kwaliteitsopvattingen waarin efficiëntie een belangrijke plaats heeft. Het gaat er dan om of met de beschikbare middelen zo veel mogelijk gekwalificeerde hogeropgeleiden afgeleverd worden. Is een zo groot mogelijk deel van de instroom – liefst binnen de gestelde cursusduur – naar een diploma begeleid? Kwaliteit draait dan om een soepel verlopen onderwijsproces waarmee de samenleving waar krijgt voor haar geld. In deze categorie worden soms kwaliteitsopvattingen uit het bedrijfsleven op het onderwijs geprojecteerd. Men denkt dan vanuit vooraf geformuleerde 'productkenmerken' en bekijkt of het onderwijsproces – als equivalent van een productieproces – erin slaagt om studenten aan die productkenmerken te laten voldoen, zonder onvolkomenheden en zonder latere 'reparaties'. Vertaald naar het onderwijs gaat het dan bijvoorbeeld om een vraag als: slagen zo veel mogelijk studenten erin om een tentamen bij de eerste kans te halen?

Verschil in opvatting is positief, maar kan ook contraproductief zijn
Alle hierboven geschetste opvattingen kunnen legitiem zijn. Perspectiefverschillen komen voort uit verschillen tussen instellingen en disciplines én uit verschillen tussen mensen en hun

97 Biesta, 2015.

98 Van Vught & Westerheijden, 1994, p.356.

99 Onderwijsraad, 2014b.

persoonlijke waarden. De variëteit aan kwaliteitsopvattingen is positief te waarderen. Het is een kracht van het hoger onderwijs dat kwaliteitsopvattingen ter discussie staan en dat professionals ze zelf, in samenspraak met hun studenten, ontwikkelen.[100] Tussen docenten binnen een opleiding is eensgezindheid over de onderwijsvisie echter iets dat onderhouden moet worden. De meerduidigheid van kwaliteit vergroot de kans op wrijving binnen een stelsel met gelaagde verantwoordelijkheid. Als kwaliteitsopvattingen tussen verschillende lagen te zeer uiteenlopen, kan de variëteit aan kwaliteitsopvattingen contraproductief worden. Dat kan bijvoorbeeld gebeuren als er verschil van opvatting is tussen de overheid en betrokkenen bij een opleiding; of tussen studenten en docenten van een opleiding. Gedeelde verantwoordelijkheid betekent op zich al dat betrokkenen elkaars inzet moeten verdragen. Dit is extra moeilijk als ze het niet eens zijn over wat goed onderwijs is, als docenten beoordeeld worden vanuit kwaliteitsopvattingen die ze niet delen, of als bestuurders en toezichthouders moeten rapporteren aan de hand van (alleen) kwantitatieve criteria. Dit kan een belangrijke bron van spanning en onbehagen vormen. Hoe dan ook kan bij elke kwaliteitsopvatting de vraag gesteld worden in hoeverre een opleiding erin slaagt kwaliteit te leveren: bereik je als opleiding de doelen die je wilt bereiken?

Verschillende personen en organen werken vanuit verschillende rollen en verantwoordelijkheden aan kwaliteitsbeleid. De overheid kijkt naar onderwijskwaliteit vanuit een ander perspectief dan studenten, docenten en instellingsbesturen. Het kwaliteitsbeleid hoort daar meer rekening mee te houden. De raad vindt dan ook dat de opleiding meer ruimte moet krijgen – en moet nemen – voor het formuleren van een eigen onderwijsvisie en eigen kwaliteitsdoelen en voor het realiseren daarvan. Het kwaliteitsbeleid sluit dan meer aan bij de drijfveren van studenten en docenten.[101] Het beleid doet dan ook meer recht aan de eigenheid van het werkveld, aan het vak of de discipline, en aan het profiel en de identiteit van de instelling. Ook bevordert ruimte voor eigen visies de variëteit op stelselniveau en daarmee het aanpassingsvermogen en lerend vermogen van het hoger onderwijs als geheel. Grote nadruk op standaarden, waar alle opleidingen aan moeten voldoen, creëert het risico dat het stelsel uniform wordt. Verantwoorden zou niet ten koste mogen gaan van leren en het ontwikkelen van lokale, uiteenlopende onderwijsvisies. Betrokkenen bij de opleiding moeten ervoor zorgen dat er voldoende samenhang is in inhoud en vorm van de programma's en dat de wederzijdse verwachtingen en omgangsvormen duidelijk zijn. Het realiseren van de eigen visie en doelen als gemeenschap van studenten en docenten moet voorop staan, in combinatie met het waarborgen van de basiskwaliteit met behulp van algemene standaarden. Uiteraard past het bij het hoger onderwijs dat de eigen visie voortdurend bediscussieerd wordt en kan worden aangepast. Ook past hierbij een open blik naar buiten, zodat lokale visies worden geformuleerd in relatie tot in de omgeving levende opvattingen over goed onderwijs, maatschappelijke behoeften en ontwikkelingen in het onderzoek en/of beroepenveld. In de huidige tijd is een internationale blik daarbij onontbeerlijk. Welke visie hebben vergelijkbare opleidingen in het buitenland? Hoe vullen zij deze nader in? Verder zal de eigen onderwijsvisie moeten passen binnen de specifieke aard van het hoger beroepsonderwijs of wetenschappelijk onderwijs. Internationale benchmarks kunnen meegenomen worden.

100 Zie ook De Bruijn, 2015, p.85.

101 Zie ook Sursock, 2011, p.25 en 55; Zestor, 2014, p.30-31.

De aard van het hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs
Wetenschappelijk onderwijs is "onderwijs dat is gericht op de voorbereiding tot de zelfstandige beoefening van de wetenschap of de beroepsmatige toepassing van wetenschappelijke kennis en dat het inzicht in de samenhang van de wetenschappen bevordert" (artikel 1.1, onder c, WHW).

Hoger beroepsonderwijs is "onderwijs dat is gericht op de overdracht van theoretische kennis en op de ontwikkeling van vaardigheden in nauwe aansluiting op de beroepspraktijk" (artikel 1.1, onder d, WHW).

De WHW draagt hogescholen en universiteiten verder op om "mede aandacht [te schenken] aan de persoonlijke ontplooiing en aan de bevordering van maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef", alsmede aan "de bevordering van de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands" (artikel 1.3, lid 5, WHW).

Functionarissen en organen op hogere niveaus in het stelsel dan de opleiding horen ruimte te laten voor verschillende visies op kwaliteit. Opleidingen moeten actief gestimuleerd worden om die ruimte vervolgens beter te benutten. Kaders vanuit die hogere niveaus zijn nuttig om de kwaliteit te bewaken en om te waarborgen dat publieke belangen voldoende aan bod komen. Daarbij is uiteraard wel afstemming tussen de niveaus noodzakelijk, om al te zeer uiteenlopende onderwijsvisies en doelen tussen opleiding, instelling en overheid te vermijden. De overheid moet waken voor het eenzijdig vanuit één of enkele kwaliteitsopvattingen formuleren van standaarden en indicatoren. Bij standaarden en kaderstelling zal er voldoende ruimte moeten zijn voor lokale invulling vanuit eigen kwaliteitsopvattingen. Standaarden vanuit de overheid en kaders vanuit instellingsvisies horen in samenspraak met docenten ontwikkeld te worden, zodat kwaliteitsstandaarden en kaders voor hen zinvol en betekenisvol zijn en zij ook ten opzichte daarvan eigenaarschap kunnen voelen.[102]

Tot slot is het zaak dat men binnen en tussen niveaus elkaars perspectief kent. Betrokkenen horen zich meer bewust te zijn van het perspectief op kwaliteit dat zij zelf en anderen op enig moment hanteren. Dat houdt ook een opdracht aan studenten en docenten in om hun kwaliteitsopvattingen te expliciteren.[103]

2.2 Argument 2: kwantitatieve en kwalitatieve beleidsinstrumenten horen elkaar te versterken, niet te verstoren

De afgelopen decennia is in het hoger onderwijs ingezet op formele kwaliteitszorg, zowel binnen instellingen als van buiten. De aandacht voor cultuur en meer kwalitatieve instrumenten blijft nog achter. Met de opkomst van formele kwaliteitszorg in het hoger onderwijs is veel goeds bereikt. Een grote nadruk erop kan echter ook verstorend werken en verdere verbetering van kwaliteit belemmeren. Voor een belangrijk deel zijn deze risico's al bij diverse evaluaties van het accreditatiestelsel geconstateerd.[104] Het is echter de vraag of de gedane en voorgenomen aanpassingen voldoende zijn om deze risico's weg te nemen.

Kwaliteitszorg wordt gewaardeerd en heeft goede resultaten
Velen in en rondom het hoger onderwijs onderkennen het nut van externe en interne kwaliteitszorg. Studenten en werkgevers zien er een waarborg in voor de kwaliteit van het onder-

102 Zie ook Sursock, 2011, p.49; Zestor, 2014, p.31, 38 en 40.

103 Schinkel, 2015.

104 Algemene Rekenkamer & Rekenhof, 2013; Inspectie van het Onderwijs, 2013a; Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie, 2013a.

wijs.[105] De evaluaties van het accreditatiestelsel zijn overwegend positief.[106] Door middel van kwaliteitszorg slagen overheid en instellingsbesturen erin de kwaliteit van het hoger onderwijs in grote mate te waarborgen. Het accreditatiestelsel heeft het aantal zwakke opleidingen teruggebracht. Accreditatie en de instellingstoets zetten het belang van onderwijskwaliteit meer centraal en hebben geleid tot een groter kwaliteitsbewustzijn bij met name de instellingsbesturen.[107] Ook is de verbetering van de interne kwaliteitszorg bevorderd.[108]

De zelfevaluatie zet betrokkenen bij een opleiding ertoe aan om kritisch naar zichzelf te kijken. Dat is een belangrijke voorwaarde voor effectieve kwaliteitszorg.[109] Binnen het accreditatiestelsel is er ruimte voor een gesprek tussen 'peers'. Het stelsel is zodanig ingericht dat er ontwikkelingsgericht gevisiteerd kan worden en dat het eigen verhaal van een opleiding aan bod kan komen. De raad neemt wel waar dat veel afhangt van de opstelling en toon van de commissie van deskundigen.[110] Als standaarden en indicatoren verstandig worden gebruikt, zijn zij aanleiding tot een gesprek waarin plaats is voor het verhaal van de opleiding; en niet voor mechanische afrekening.[111]

Door externe kwaliteitszorg is meer inzicht ontstaan in de kwaliteit van opleidingen. Dat maakt vergelijkingen, bijvoorbeeld door studiekiezers, gemakkelijker.[112] Internationaal biedt accreditatie keurmerken, die de concurrentiepositie van opleidingen verbeteren. Bestuurders en onderwijsleiders krijgen inzicht, op basis waarvan zij hun verantwoordelijkheid voor de kwaliteit waar kunnen maken.

Kwaliteitszorg kan echter ook vervreemdend werken

Kwaliteitszorginstrumenten gaan vaak vergezeld van jargon als 'systemen', 'beheersing' en 'controle'. Dit taalgebruik sluit niet aan op de taal van de opleidingen. Kwaliteitszorg kan leiden tot vervreemding door de inzet van instrumenten die niet aansluiten bij de identiteit, waarden en kwaliteitsopvattingen van studenten en docenten.[113] Docenten die gedwongen worden systemen te voeden met informatie zonder dat zij dit als zinvol ervaren, zullen die systemen als betekenisloos gaan zien.[114] De bereidheid om ook nog eens binnen een opleiding met collega's over verbeteracties te spreken, neemt af; net als de bereidheid om te reflecteren op een eigen visie op onderwijskwaliteit – los van externe standaarden. Vanuit een oogpunt van beheer en efficiënte inzet van middelen is uniformiteit wenselijk, maar deze voorkeur voor uniformiteit kan botsen met de behoefte op opleidingsniveau aan ruimte om af te wijken.[115] Die onderwijskundige uniformiteit komt boven op de kaders die vanuit de logistiek en bedrijfsvoering door de instelling gesteld worden, zoals de beschikbaarheid van zalen, roostering en een vaste jaarindeling. De onderwijskundige en organisatorische kaders op instellingsniveau kunnen docenten te veel beperken in de ruimte om het onderwijs vorm te geven zoals ze dat zouden willen doen. Tegelijkertijd kunnen betrokkenen bij opleidingen natuurlijk niet hun ogen sluiten voor het feit dat zij onderdeel zijn van een bestuurlijk verband met meerdere opleidingen, en hele-

105 Flierman, 2015; ScienceGuide, 2015.

106 Algemene Rekenkamer & Rekenhof, 2013; Inspectie van het Onderwijs, 2013a; Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie, 2013a; Stuurgroep Accreditatiestelsel 3.0, 2015.

107 Inspectie van het Onderwijs, 2013a, p.41; Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie, 2013a, p.65.

108 Inspectie van het Onderwijs, 2013a, p.41; Algemene Rekenkamer & Rekenhof, 2008, p.39.

109 Van Vught & Westerheijden, 1994, p.366.

110 Inspectie van het Onderwijs, 2013a, p.42.

111 Reviewcommissie Hoger Onderwijs en Onderzoek, 2012, p.11.

112 Kleijnen, Dolmans, Willems & Van Hout, 2012, p.7; Inspectie van het Onderwijs, 2013a, p.43.

113 Van Beuningen, Van Campen, De Heus, Hoedemaker & Schuijer, 2013, p.24; Zestor, 2014, p.32.

114 Van Beuningen, Van Campen, De Heus, Hoedemaker & Schuijer, 2013, p.11.

115 Zestor, 2014, p.33.

maal hun eigen gang gaan. Instellingsbesturen hebben hier te maken met een dilemma, namelijk dat meer ruimte voor opleidingen ten koste kan gaan van de samenhang binnen de instelling en coördinatieproblemen (bijvoorbeeld rondom voorzieningen) kan opleveren. De raad ziet sterke kwaliteitsculturen op opleidingsniveau in ieder geval als belangrijke voorwaarde voor de volgende stap in de kwaliteitsverbetering in het hoger onderwijs.

Kwaliteitszorg kan ook vervreemdend werken omdat professionals een grondhouding van controle en afrekenen ervaren. Daarnaast kan kwaliteitszorg vervreemdend werken omdat top-down geformuleerde strategieën en doelstellingen botsen met de overtuiging van docenten dat zij de experts zijn en met de onderwijsvisie van studenten en docenten, die voortkomen uit eigen drijfveren en identiteit en gedeelde waarden.[116] Verder kan kwaliteitszorg vervreemdend werken omdat docenten en leidinggevenden zich alleen gaan richten op meetbare indicatoren.[117] Daardoor wordt een rijke werkelijkheid versmald tot een papieren en cijfermatige werkelijkheid. Standaarden die extern geformuleerd zijn, maken kritiek minder aanvaardbaar en hollen de zeggenschap van studenten en docenten uit.[118] Verder kunnen externe standaarden botsen met de onderwijsvisie van een opleiding en met de drijfveren en waarden van studenten en docenten.

Bij kwaliteitszorg wordt de student vaak als klant beschouwd wiens tevredenheid telt. Dat vervreemdt de student van de opleidingsgemeenschap en miskent zijn rol als mede-eigenaar van het onderwijs. Ten opzichte van studenten kan kwaliteitszorg ook vervreemdend werken omdat de vorm waarin feedback van studenten gevraagd wordt, erg formeel is – bijvoorbeeld door uitsluitend te werken met schriftelijke, gestandaardiseerde evaluaties. Evaluaties alleen bieden meestal onvoldoende inzicht in wat studenten echt vinden en waarom ze een bepaald oordeel geven. Bovendien is de verwerking van feedback van studenten vaak een traag proces. Verbeteracties worden pas het volgende jaar doorgevoerd. Het kost vaak veel doorlooptijd (zowel operationeel als in de medezeggenschap/besluitvorming) om zaken gerealiseerd te krijgen. Dat demotiveert studenten om serieus feedback te geven. Ten slotte verloopt feedback van studenten bij formele systemen vaak vooral via de formele medezeggenschapsorganen. De formele medezeggenschap is waardevol en de inbreng van studenten daarin hoort serieus genomen te worden. Maar het gaat daarbij ook vrijwel altijd om een kleine groep actieve studenten. Het gros van de studenten wordt niet gehoord en heeft geen actieve inbreng.

Kwaliteitszorg wordt te veel geassocieerd met verantwoording en controle
Kwaliteitszorg is een middel om inzicht te krijgen in de kwaliteit van het onderwijs en om die kwaliteit te bewaken en te bevorderen. Het is een instrument om eventuele uitwassen en blinde vlekken binnen opleidingen of instellingen bloot te leggen. Het kan ook impulsen tot vernieuwing aanbrengen en ambitieniveaus verhogen. Niettemin wordt het woord kwaliteitszorg vooral geassocieerd met verantwoording afleggen en controle. Het huidige accreditatiestelsel zet aan tot het zoeken naar fouten en onvolkomenheden, met uitholling van intrinsieke motivatie tot gevolg.[119] De bijdrage die kwaliteitszorg aan kwaliteitsverbetering levert, blijft daardoor beperkt. Tegelijk hangt nu ook al veel af van de opstelling van visitatiepanels. Panels kunnen ervoor kiezen een meer ontwikkelingsgericht gesprek te voeren en door de papieren en cijfermatige werkelijkheid heen te kijken.

116 Bartlett & Ghoshal, 1994; Bartlett & Ghoshal, 1995; Ghoshal & Bartlett, 1995.

117 De Onderwijsraad brengt binnenkort een advies uit onder de werktitel *Zicht op onderwijskwaliteit in brede zin*.

118 De Vijlder, 2015, p.134.

119 Tyler, 2007.

De toegevoegde waarde van kwaliteitszorg is beperkt en de inspanningen zijn groot
Het positieve effect van het waarborgen van de kwaliteit was vooral vlak na de invoering zichtbaar. Toen is grote winst behaald. Die winst vlakt nu af. De ervaren toegevoegde waarde is beperkt omdat kwaliteitszorg maar ten dele gaat over de dingen die er in de beleving van docenten en studenten toe doen. Dit ondermijnt het draagvlak voor het systeem, temeer daar er wel een direct besef is van de lasten.[120] Ook is het zo dat naarmate er meer routine wordt opgebouwd met een bepaald systeem van verantwoorden, het leereffect afneemt en strategisch gedrag optreedt.[121]

Kwaliteitszorg schept gevoel van onveiligheid en kan aanzetten tot beheersing en risicomijding
Goed onderwijs heeft een veilige omgeving nodig waarbinnen studenten, docenten, ondersteunende staf en leidinggevenden risico's durven te nemen.[122] De nu gehanteerde systemen van kwaliteitszorg zijn echter vanuit een beheersingslogica opgezet.[123] Dit maakt kwaliteitszorg sterk in kwaliteitsbewaking, maar schept ook een gevoel van onveiligheid. Zeker in combinatie met de consequenties van een verlies van accreditatie: verlies van bekostiging en van het recht van graadverlening, maar ook reputatieschade, negatieve media-aandacht en verlies van een eventuele positie op de (internationale) markt van toptalent onder studenten en docenten. Kwaliteitszorg zet zo aan tot risicomijding.[124] Dat remt experimenteren met nieuwe inhoud en nieuwe onderwijsvormen.[125] Als kwaliteitszorg als bedreigend en belastend ervaren wordt, kan een opleiding zich in zichzelf keren. Betrokkenen bij de opleiding durven het open gesprek met de buitenwereld niet meer aan. Docenten, onderwijsleiders en instellingsbestuurders gaan zich naar de standaarden richten om degenen aan wie zij zich moeten verantwoorden tevreden te stellen.[126] Accreditatie wordt 'een kunstje'. Het voldoen aan kwaliteitsstandaarden en -indicatoren verandert van een middel in een doel op zich.

Kwaliteitszorg kan centraliserend werken, ook in termen van betrokkenheid
Externe kwaliteitszorg kan effecten hebben op de verhoudingen binnen instellingen. Die kwaliteitszorg gaat ervan uit dat instellingsbesturen en onderwijsleiders zicht hebben op de kwaliteit van het onderwijs en daar effectief op kunnen sturen. Bij de instellingstoets moet een instellingsbestuur aantoonbaar 'in control' zijn. Het beoordelingskader geeft aan dat "het doel van de instellingstoets is vast te kunnen stellen of het bestuur van een instelling vanuit zijn visie op de kwaliteit van het onderwijs een doeltreffend systeem van kwaliteitszorg hanteert waarmee het de kwaliteit van de aangeboden opleidingen kan garanderen."[127] Bij prestatieafspraken moet het instellingsbestuur zicht hebben op realistische ambities en een verhaal hebben bij de mate waarin streefcijfers gehaald zijn. Hierdoor kan binnen instellingen centralisatie optreden. Verantwoordelijkheden worden in dat geval verplaatst naar een niveau op grotere afstand van de onderwijspraktijk, met mogelijk een verlies van betrokkenheid van studenten, docenten en onderwijsleiders als gevolg.[128] Voor een focus op kwaliteitsverbetering voorbij de basis is echter juist leiderschap op opleidingsniveau nodig.[129] Omdat het instellingsbestuur

120 Inspectie van het Onderwijs, 2013a.
121 Westerheijden, Kolster & Zeeman, 2014, p.13.
122 Biesta, 2015.
123 Kleijnen, Dolmans, Willems & Van Hout, 2014; Westerheijden, 2013, p.40-41.
124 Bruijn, 2015, 86; Sursock, 2011, p.25.
125 Kleijnen, Dolmans, Willems & Van Hout, 2012, p.7; Beuningen, Campen, Heus, Hoedemaker & Schuijer, 2013, p.21.
126 Biesta, 2015, p.181; Beuningen, Campen, Heus, Hoedemaker & Schuijer, 2013, p.24; Westerheijden, 2013, p.41; Algemene Rekenkamer & Rekenhof, 2008, p.50.
127 Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie, 2014.
128 Mintzberg, 2000, p.149.
129 Bollaert, 2014, p.269, 270; Leest, Mommers, Sijstermans & Verrijt, 2015a en 2015b; Westerheijden, 2013, p.46.

vaak op enige afstand van de praktijk staat, kan externe verantwoording bovendien aanzetten tot systemen waarmee bestuurders of managers zich extern verantwoorden. Standaarden, indicatoren en afspraken worden dan intern vertaald in nadere regels, systemen en streefcijfers en er wordt dan gestuurd op het voldoen aan externe standaarden en afspraken.[130]

Kwaliteitscultuur is onderbelicht, maar draagt bij aan verantwoorde kwaliteitsverbetering
De culturele dimensie is in het kwaliteitsbeleid nu nog vaak onderbelicht, terwijl een sterke kwaliteitscultuur niet alleen potentieel tot kwaliteitsverbetering kan leiden, maar ook tegenwicht kan bieden aan de risico's van het geven van ruimte.

Voor de volgende stap in de kwaliteitsverbetering is het belangrijk dat binnen de opleiding mensen gericht zijn op het bereiken van kwaliteitsdoelen en de daarvoor eventueel vereiste kwaliteitsverbeteringen. Goed onderwijs wordt gemaakt in het samenspel van studenten en docenten. Andere spelers hebben er slechts indirect invloed op. Binnen een opleiding kunnen reflectie en feedback snel leiden tot verbeteringen. In de lokale onderwijspraktijk kan bovendien snel en adequaat ingespeeld worden op de dynamiek in de omgeving en veranderingen in het vak of het onderzoek. Docenten moeten daar dus ruimte voor hebben. Een kwaliteitscultuur is essentieel. In een kwaliteitscultuur voelt iedereen zich verantwoordelijk voor onderwijskwaliteit en zet zich daarvoor in, vanuit zijn eigen drijfveren, maar ook gestimuleerd door collega's, (mede)studenten en andere direct betrokkenen. Door meer aandacht voor cultuur sluit kwaliteitsbeleid meer aan bij de zeggenschap die studenten en docenten op opleidingsniveau toekomt. Zo'n cultuur stimuleert onderwijsverbetering op het niveau waar het moet gebeuren, namelijk dat van de opleiding. Van een dergelijke cultuur kan tevens een regulerende en disciplinerende werking uitgaan, zodat het risico van ondermaats onderwijs kleiner wordt.

Werken aan een kwaliteitscultuur is geen sinecure
Een kwaliteitscultuur komt niet zomaar tot stand en een zwakke kwaliteitscultuur is niet gemakkelijk te veranderen. Het vergt een consistente benadering en een lange adem. Kwaliteitscultuur hangt samen met de organisatiecultuur van een instelling en raakt aan de waarden die mensen bewust of onbewust hanteren. Het gaat om waarden en praktijken die mensen ontwikkelen en gaan delen door met elkaar te werken. Zoals in het katern aan het eind van hoofdstuk 1 reeds werd vermeld, suggereert onderzoek wel bepaalde condities voor een kwaliteitscultuur en gezamenlijke kenmerken van opleidingen met een kwaliteitscultuur. Het gaat dan om:

1. een duidelijke, gedeelde en doorleefde visie op goed onderwijs, voortkomend uit een open dialoog;
2. verbeteringsgerichtheid vanuit collectief en individueel lerend vermogen;
3. leiderschap op opleidingsniveau;
4. een ondersteunende organisatiestructuur die aanzet tot teamwerk en samenwerken;
5. een hrm-beleid dat het kwaliteitsbeleid ondersteunt;
6. grote studentenbetrokkenheid; en
7. een externe oriëntatie.

Deze kenmerken hangen met elkaar samen. Het zijn geen onafhankelijke variabelen of los van elkaar staande knoppen waaraan gedraaid kan worden. De kern van dit cluster is consistentie.

130 Inspectie van het Onderwijs, 2013a, p.49-50.

Aan kwalitatieve instrumenten zijn ook risico's verbonden
Té veel ruimte op opleidingsniveau is ook onwenselijk. Soms is ingrijpen door bestuurders nodig.[131] De visies van docenten, studenten en onderwijsleiders op onderwijs kunnen immers botsen met het publieke belang of het belang van de instelling.[132] Er kan bijvoorbeeld een gebrek aan samenhang ontstaan in het onderwijsstelsel. Er kan oneigenlijk gebruik worden gemaakt van bevoegdheden en middelen; kwaliteitsstandaarden kunnen worden verlaagd, sociale selectiviteit van het onderwijs kan worden vergroot of er kan een rem ontstaan op onderwijsinnovaties.[133] De opleidingsgemeenschap kan zich naar binnen richten of mensen kunnen zich gaan richten op de status quo binnen een opleiding of op de dominantie van andere waarden en ambities (bijvoorbeeld onderzoek). Als puur op kwalitatieve instrumenten wordt ingezet, ontbreken knipperlichten aan de hand waarvan tijdig actie ondernomen kan worden. Het is dan voor bestuurders, werkgevers, studenten en studiekiezers moeilijk om inzicht in de onderwijskwaliteit te krijgen.

De zwakte van sterke bindingen
In het algemeen zijn uit de literatuur enkele schaduwzijden van een culturele, op groepsvorming gerichte benadering in beleid bekend.[134] Verondersteld wordt bijvoorbeeld dat het versterken van de sociale cohesie van een groep leidt tot betere groepsprestaties. Dit is echter niet altijd het geval. In hechte sociale gemeenschappen zijn sociale beloningen van andere groepsleden, zoals affectie of goedkeuring, voor individuele groepsleden van groot belang. Dit verlangen kan ertoe leiden dat kritiek minder gemakkelijk geuit wordt. Kritiek zet immers de sociale relatie op het spel. Onderpresteren van de groep in zijn geheel kan het gevolg zijn. Onzekerheid over de onderlinge taakverdeling maakt zulk gedrag waarschijnlijker. Als onduidelijk is waar iedereen nu precies verantwoordelijk voor is, zijn de potentiële kosten van informele sociale controle hoog. Het kan dan leiden tot een serie verwijten over en weer, waardoor de relatie verslechtert.[135] In hechte groepen kan dus juist vrijblijvendheid ontstaan, een cultuur van non-interventie, waarbij mensen elkaar niet aanspreken op disfunctioneren.[136] Aan de andere kant kan een sterke cultuur er ook toe leiden dat afwijkende opvattingen geen ruimte krijgen en mensen met andere opvattingen worden uitgesloten.

Culturele benaderingen kunnen ook doorslaan
Culturele benaderingen kunnen ook een strategie worden, waarbij mensen geassimileerd worden in de reeds gevestigde cultuur.[137] In dit geval wordt er geen gesprek meer gevoerd over de kwaliteit van het onderwijs en de kwaliteitscultuur, maar worden de bestaande visie en de daarmee samenhangende verantwoordelijkheden opgelegd aan nieuwe leden. Hierdoor krijgt een selecte groep van mensen structureel meer invloed, wat ten koste gaat van de individuele (academische/professionele) vrijheid van de andere leden van de leergemeenschap.[138]

Bovendien kan een sterke nadruk op culturele aspecten er ook voor zorgen dat andere, meer structurele aspecten ten onrechte buiten zicht raken, zoals de bekostiging en andere materiële voorzieningen. Overheid en instellingen moeten de juiste structurele randvoorwaarden creëren om het doorslaan van de culturele benaderingen te voorkomen.

131 De Bruijn, 2015, p.88-90.

132 Zestor, 2014, p.18 en 35.

133 Leune, 2001, p.172

134 Dit onderzoeksterrein staat bekend als ´the weakness of strong ties´ ; Flache, 2002; Karsai, Perra & Vespignani, 2014.

135 Flache, 2002.

136 De Bruijn, 2015, p.88-90.

137 Peeters & Drosterij, 2011,p.194.

138 Peeters & Drosterij, 2011.

De concrete betekenis van deze analyse voor de verschillende spelers in het hoger onderwijs wordt nader uitgewerkt in de hoofdstukken 3, 4 en 5.

2.3 Argument 3: de verantwoordelijkheid voor onderwijskwaliteit wordt gedeeld, maar hoort primair op opleidingsniveau te liggen

Verdere verbetering van het hoger onderwijs vraagt om een heldere verdeling van rollen en verantwoordelijkheden.[139] Het is daarbij belangrijk dat alle betrokkenen elkaars rollen kennen en respecteren.[140] Alleen zo kunnen bij een gelaagde verantwoordelijkheid voor onderwijskwaliteit vruchtbare verhoudingen ontstaan. De verschillende betrokkenen zitten elkaar dan niet in de weg, maar versterken elkaar. Correctiemechanismen in het systeem houden de betrokkenen scherp en bieden tegenwicht als bepaalde perspectieven doorschieten ('checks and balances'). Goed functionerende examencommissies kunnen bijvoorbeeld een dergelijke rol vervullen op opleidingsniveau.[141]

Volgens de raad zijn de rollen van diverse personen en organen op dit moment onvoldoende helder. Ook laat het begrip voor elkaars posities en perspectieven te wensen over. Met name is de zeggenschap over goed onderwijs verplaatst weg van de onderwijspraktijk en ontbreekt in de actuele discussie over kwaliteitsbeleid in het hoger onderwijs een perspectief op het belang van de opleiding als gemeenschap van studenten en docenten. Het alternatief voor sturing vanuit de overheid en de instelling wordt te veel gezocht in individuele vrijheid, terwijl een kwaliteitscultuur op opleidingsniveau, gedragen door de gemeenschap van docenten en studenten, er nu juist voor kan zorgen dat professionele vrijheid niet uitmondt in vrijblijvendheid.

Duidelijkheid over rollen draagt bij aan wederzijds respect en begrip

Voor het realiseren van kwaliteitsverbetering zijn wederzijds begrip en respect nodig. Alle betrokkenen op alle niveaus leveren een eigen, waardevolle bijdrage aan goed onderwijs. Elke positie heeft sterke kanten en beperkingen. Dit geldt zowel voor studenten en docenten als voor de onderwijsleiders, toezichthouders en kwaliteitszorgmedewerkers.[142] Voor goed onderwijs en een effectief kwaliteitsbeleid is het niet dienstbaar om de verschillende posities en perspectieven als tegenstellingen te zien. In het publieke debat,[143] in het debat binnen instellingen en in de literatuur gebeurt dit vaak: het managementperspectief versus de perspectieven van studenten en docenten. Het is vruchtbaarder om de verschillende posities en perspectieven met elkaar in verband te brengen en op elkaar af te stemmen.[144] Betrokkenen horen elkaars rollen, verantwoordelijkheden en opvattingen te respecteren, en vanuit dat respect op een begripvolle manier het gesprek over kwaliteit te voeren. Tegelijkertijd zijn de grijze gebieden waar rollen overlappen en de gedeelde verantwoordelijkheid voelbaar is, bij uitstek plekken waar het goede gesprek over onderwijskwaliteit gevoerd kan worden.

139 Zie ook Sursock, 2011, p.50 en 55. In haar recente brief aan de Tweede Kamer over het accreditatiestelsel benoemt ook de minister de bestuurlijke verhoudingen als aandachtspunt. Zij zet daarin in op het versterken van de interne governance van instellingen; Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap, 2015a.

140 Jochem Streefkerk beargumenteert dat dit ook geldt voor studenten en docenten (en hun betrokkenheid bij het bestuur van de instelling); Streefkerk, 2015, p.70.

141 Inspectie van het Onderwijs, 2015.

142 Zie ook De Bruijn, 2015, p.90-91.

143 Zie De Bruijn, 2015.

144 Ten Have, Ten Have, Lammers & Otto, 2015, p.36.

Hieronder werkt de raad de rollen van personen en organen op drie niveaus uit: het microniveau van de opleiding (als gemeenschap van studenten en docenten), het mesoniveau van de instelling en het macroniveau van de overheid.

Het primaat ligt bij de opleiding als gemeenschap van studenten en docenten
De primaire verantwoordelijkheid voor onderwijskwaliteit en verbetering ligt bij de opleiding als gemeenschap van studenten en docenten. Beslissingen over bijvoorbeeld doelstellingen, vakinhoud, onderwijsvormen, het pedagogisch-didactisch proces en de beoordeling van prestaties van studenten en docenten worden op dit niveau genomen. Hier ligt ook de primaire verantwoordelijkheid om aan een kwaliteitscultuur te werken. Het opleidingsbestuur of -management is deel van deze gemeenschap. Ook andere organen op opleidingsniveau spelen een wezenlijke rol: de opleidingscommissie, de examencommissie, de studievereniging en een eventuele maatschappelijke adviesraad of een beroepenveldcommissie.

Een focus op het opleidingsniveau past omdat op dat niveau goed onderwijs wordt gemaakt in het samenspel tussen studenten, docenten en onderwijsleiders. Op dat niveau geven docenten, vanuit hun vakinhoudelijke en didactische expertise, samen met studenten het onderwijs vorm. Hier kunnen opvattingen over goed onderwijs van studenten en docenten via een betekenisvolle dialoog samengebracht worden tot een samenhangend programma. De opleiding is de eenheid met een schaal waarbinnen de sociale randvoorwaarden kunnen bestaan voor betrokkenheid, een gemeenschapsgevoel, identificatie en collectief leren in een vertrouwde omgeving. Effecten van factoren op instellingsniveau en stelselniveau zijn in het wetenschappelijk onderzoek naar kwaliteit in het hoger onderwijs minder aantoonbaar dan factoren op individueel en opleidingsniveau.[145]

Voor kwaliteitsverbetering moet de gemeenschap van studenten en docenten centraal gesteld worden. Dit betekent enerzijds dat verantwoordelijkheid niet primair hoort te liggen op het niveau van de individuele docent in isolement, maar bij het collectief op opleidingsniveau. Moeilijke keuzen en dilemma's mogen niet afgeschoven worden op individuele medewerkers; als collectief dient een richtinggevende visie te worden geformuleerd. Ook passen bij zeggenschap openheid naar de omgeving, gevoel voor publieke belangen en maatschappelijke wensen, en de bereidheid om rekenschap af te leggen over publieke taken.[146]

Het primaat ligt echter bij die gezamenlijkheid van studenten en docenten – niet bij instellingen en niet bij individuen. Betrokkenen op opleidingsniveau moeten daarbij de rol en expertise van andere betrokkenen erkennen en respecteren. Studenten en docenten zullen bijvoorbeeld logistieke en financiële grenzen aan de verwezenlijking van hun wensen moeten aanvaarden. Goede professionals kunnen daarmee omgaan en werkbare oplossingen creëren.[147]

Functionarissen en organen op instellingsniveau bevinden zich op een scharnierpunt
Er zijn verschillende spelers op instellingsniveau: het college van bestuur met de ondersteunende diensten, medezeggenschapsorganen, de raad van toezicht,[148] de maatschappelijke adviesraad of beroepenveldcommissie, en de tussenlaag van bijvoorbeeld het faculteits-

145 Zie voor een overzicht van onderzoek over factoren die de kwaliteit van hoger onderwijs beïnvloeden: Brockerhoff, Huisman & Laufer, 2015.

146 Onderwijsraad, 2013.

147 De Vijlder, 2015, p.130

148 Bij de bijzondere instellingen: het stichtingsbestuur. Voor de rol van de raad van toezicht in het hoger onderwijs zie ook Onderwijsraad, 2004, p.47-49. Zie ook Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2013, p.11.

bestuur met ondersteunend personeel en de faculteitsraad. Deze functionarissen en organen bevinden zich op een scharnierpunt in het stelsel.

Het is aan de functionarissen en actoren op instellingsniveau om op een evenwichtige en elegante manier met deze scharnierpositie om te gaan. Binnen ons stelsel van hoger onderwijs mag van instellingsbesturen en raden van toezicht verwacht worden dat zij ook publieke belangen dienen.[149] Het is aan het bestuur en de raad van toezicht om te verzekeren dat aan verwachtingen en eisen vanuit overheid en samenleving tegemoet wordt gekomen. Daarbij functioneert het instellingsniveau echter ook als 'hitteschild'.[150] Het moet de onderwijspraktijk afschermen van te veel dynamiek, bemoeienis en bureaucratie, zodat onderwijsprocessen zich ongestoord kunnen voltrekken. De spelers op instellingsniveau horen verwachtingen en eisen vanuit overheid en samenleving te matigen, te kanaliseren en te stabiliseren. Zo scheppen zij een veilige omgeving waarbinnen professionals hun werk kunnen doen en studenten zich kunnen ontwikkelen.

Functionarissen en organen op instellingsniveau staan op enige afstand van de onderwijspraktijk. Het past bij hun rol dat zij die afstand respecteren. De erkenning dat het onderwijsproces tot de expertisesfeer van de docenten behoort, vraagt om een duidelijke afbakening van verantwoordelijkheden binnen de instelling.[151] De actoren op instellingsniveau, het bestuur in het bijzonder, dragen niettemin hun eigen verantwoordelijkheid voor onderwijskwaliteit. Deze spelers krijgen ook direct te maken met eisen en verwachtingen vanuit overheid en samenleving. Binnen ons stelsel van hoger onderwijs is en blijft het instellingsbestuur het primaire aanspreekpunt voor de overheid. Daaruit vloeit onvermijdelijk ook een sturende en begrenzende rol voort ten opzichte van de opleidingen. Ruimte en begrenzing gaan samen; autonomie en sturing bestaan niet los van elkaar.[152]

Instellingsbesturen horen de kwaliteit te bewaken. Zij moeten signalen kunnen ontvangen als er dingen mis dreigen te gaan en zij moeten kunnen ingrijpen als dat nodig is. In de eerste plaats staan daarbij de bestaande instrumenten van kwaliteitszorg ter beschikking. Het inrichten van een intern kwaliteitszorgsysteem en de borging van de werking ervan zijn de verantwoordelijkheid van het bestuur. Toon en opstelling zijn essentieel bij het hanteren van deze instrumenten in het gesprek met betrokkenen bij de opleidingen. Bestuurders horen die instrumenten niet te hanteren als afvinklijsten. Vervolgens dient het gesprek gevoerd te worden over wat er achter de cijfers zit en dienen daar afspraken aan verbonden te worden, waarvan de realisatie wordt opgevolgd. Daarbij dienen de landelijke standaarden voor kwaliteit en de kaders van de instellingsvisie als spiegel. Medezeggenschapsorganen, opleidingscommissies, examencommissies en alumni zijn belangrijke bronnen van informatie over de kwaliteit van het onderwijs. Daarnaast zijn er ook kwalitatieve instrumenten om de vinger aan de pols te houden: instellingsbesturen dienen zich voldoende binnen de instelling te bewegen en het gesprek aan te gaan met docenten en studenten.

149 Onderwijsraad, 2013; Huisman & De Vijlder, 2012, p.25.

150 Zestor, 2014, p.41.

151 De Vereniging Hogescholen spreekt van het in evenwicht brengen en houden van krachten binnen hogescholen; Vereniging Hogescholen, 2015.

152 Hooge, 2013; Zestor, 2014, p.8.

Verder is de rol van het instellingsbestuur stimulerend en voorwaardenscheppend.[153] Het bestuur en de ondersteunende diensten moeten ervoor zorgen dat er voldoende voorzieningen zijn, zoals onderwijsruimten, bibliotheken en ict-voorzieningen (informatie- en communicatietechnologie), en dat de organisatie op orde is, bijvoorbeeld wat betreft de roostering, de studentenadministratie en hrm-beleid en scholing. Het is eveneens van belang dat de instelling financieel stabiel is. Via de inrichting van de organisatie kunnen verder goed leiderschap en het goed functioneren van de medezeggenschap op opleidingsniveau gewaarborgd worden. Daarnaast stellen het bestuur en de ondersteunende diensten kaders en zorgen zij voor afstemming tussen opleidingen. Dit is bijvoorbeeld van belang voor een evenwichtig gebruik van voorzieningen (door opleidingen), de mogelijkheid van uitwisseling en synergie tussen programma's, de afstemming tussen opleidings- en onderzoeksprogramma's en een goede roostering. Vaak doceren docenten immers bij verschillende opleidingen, maken vakken van meerdere programma's deel uit of volgen studenten vakken van andere opleidingen als onderdeel van hun minor, honoursprogramma of keuzeruimte. Ook kan hierdoor gewaarborgd worden dat de optelsom van opleidingen past bij een duidelijk profiel van de instelling.

Uiteraard bestaat er niet één ideaal model. In ieder geval moeten instellingsbesturen de tijd nemen om zich binnen de instelling op het niveau van opleidingen, docenten en studenten te bewegen. Naarmate bestuurders dat minder doen en naarmate ze de kwalitatieve instrumenten verwaarlozen, lopen ze het risico dat ze gaan sturen op een papieren werkelijkheid. Dit levert problemen op bij het effectief beoordelen van onderwijsvisies en de kwaliteit van opleidingen. Dit is een bekend probleem bij het aansturen van professionals. Instellingsbesturen dienen te borgen dat de kaders breed gedragen worden en zo veel mogelijk interactief tot stand zijn gekomen. Dat geldt in hoge mate voor onderwijsvisies en het instellingsplan.

In de voorwaardenscheppende rol is met name een eigentijds en professioneel hrm-beleid relevant. Besturen horen zich te richten op het aannemen van betrokken en bekwame docenten, op voldoende professionaliseringsactiviteiten en op het benoemen en scholen van effectieve leidinggevenden. Verder sturen ze op de processen en de omgeving waarin professionals werken.

Meer in het algemeen gaat het hier om het bouwen aan een opleiding als gemeenschap met een kwaliteitscultuur. Een kwaliteitscultuur biedt tegenwicht aan de risico's van formele vrijheid. Een gemeenschap disciplineert. Professionals worden zo ingebed in een omgeving die aanzet tot het gewenste gedrag.

De raad van toezicht[154] houdt toezicht op de uitvoering van werkzaamheden en de uitoefening van bevoegdheden door het college van bestuur (artikel 9.8, lid 1 en artikel 10.3d, lid 2, WHW).[155] Naast toezichthouder is de raad van toezicht ook adviseur en werkgever van het college van bestuur. Er wordt onder andere toegezien op de vormgeving van het kwaliteitszorgsysteem. Het interne toezicht binnen instellingen voor hoger onderwijs is de afgelopen jaren aanzienlijk geprofessionaliseerd. De nadruk in het toezicht ligt nog altijd op het beheer en de bedrijfsvoering, maar de raad van toezicht ziet ook steeds meer toe op (het bestuurlijk handelen ten aanzien van) de onderwijskwaliteit.[156] De inspectie heeft erop gewezen dat interne toezichthouders meer onafhankelijk van het instellingsbestuur informatie over de onderwijskwaliteit

153 Zie ook Vereniging Hogescholen, 2015.

154 Bij bijzondere universiteiten: het stichtingsbestuur.

155 Zie ook de branchecodes voor goed bestuur van hogescholen (Vereniging Hogescholen, 2013) en universiteiten (VSNU, z.j.).

156 Inspectie van het Onderwijs, 2013b.

kunnen vergaren en dat raden van toezicht een toetsingskader zouden moeten hanteren.[157] Veel raden van toezicht hebben inmiddels een eigen commissie voor de onderwijskwaliteit. Het is een goede ontwikkeling dat onderwijsdeskundigheid binnen de raad van toezicht steeds meer verankerd wordt.[158] De expertise op het gebied van onderwijs zou bij veel raden van toezicht nog groter kunnen.

Raden van toezicht doen er goed aan om zich bij de beoordeling van de onderwijskwaliteit niet alleen te baseren op kwantitatieve instrumenten, zoals rendementscijfers, de nse (nationale studentenenquête) en accreditaties. Zij doen er goed aan om te waken voor het onnodig verzwaren van interne regelgeving en om – met respect voor de positie van het college van bestuur – zich een beeld te vormen van de culturele elementen van onderwijskwaliteit door zich binnen de hogeschool of universiteit te bewegen, te observeren en met studenten, docenten en onderwijsleiders te spreken.[159] Het halfjaarlijkse gesprek met de medezeggenschapsorganen is daarvoor een goed begin.

Instanties op stelselniveau horen een duidelijke maar beperkte rol te hebben
Rolduidelijkheid en respect voor de rollen van andere betrokkenen is ook nodig bij instanties op stelselniveau. Het gaat daarbij om de overheid: de minister en het ministerie van OCW, de NVAO, de CDHO (Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs), de RCHOO en de inspectie. Het gaat ook om de politiek en om andere spelers buiten de instellingen die zich bezighouden met hogeronderwijsbeleid en externe kwaliteitszorg. Hen past terughoudendheid. Zij moeten in het bijzonder weerstand bieden aan de neiging om met algemene regels en systemen voor alle instellingen te reageren op lokale incidenten.[160] Vertrouwen dient voorop te staan, met acceptatie van enig risico. Het gaat hier om het innemen van de juiste positie en een duidelijke rolscheiding.[161]

Zoals in de aanleiding van dit advies is aangegeven, heeft de samenleving nu en in de toekomst behoefte aan hoger onderwijs met een kwaliteit (ver) boven de basiskwaliteit, zoals die nu door het accreditatieorgaan wordt bewaakt. Om dit te bewerkstelligen moet worden geïnvesteerd in constructieve verhoudingen en moet ervoor worden gewaakt om lokale kwaliteitsculturen niet te verstoren. Het is niet aan de overheid om de kwaliteitscultuur op opleidingsniveau met directe interventies te versterken. De overheid kan wel condities, waarborgen en mogelijkheden scheppen. Naast voldoende bekostiging en een degelijk systeem van externe kwaliteitszorg valt dan te denken aan wet- en regelgeving die tegelijk ruimte laat en grenzen en ijkpunten aangeeft. Ook kan de overheid via wettelijke regels voor de inrichting van instellingen en de medezeggenschap waarborgen dat binnen instellingen een vruchtbaar samenspel tussen betrokkenen tot stand komt.

157 Inspectie van het Onderwijs, 2013b, p.31 en 34.

158 Zie o.a. artikel III.2.2, onder b, Branchecode goed bestuur hogescholen. Een specifieke vermelding van expertise op het gebied van onderwijs wat betreft de samenstelling van de raad van toezicht ontbreekt in (de artikelen 3.3.1 en 3.3.2 van) de Code goed bestuur universiteiten 2013.

159 Boele, 2015.

160 Zie bijvoorbeeld Noordegraaf, Schillemans & Yesilkagit, 2012; Onderwijsraad, 2013. De minister gaat ook in op dit probleem in haar recente brief over het accreditatiestelsel aan de Tweede Kamer (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2015a, p.3).

161 Zie nog te verschijnen publicatie van Van Vught, Universiteit Twente, 2015.

Kwaliteitsverbetering wordt vooral bereikt als studenten, docenten en onderwijsleiders zich inspannen om op opleidingsniveau een sterkere kwaliteitscultuur tot stand te brengen.

3 Aanbeveling 1: werk aan een sterkere kwaliteitscultuur op opleidingsniveau

De voorwaarden voor goed onderwijs moeten binnen de gemeenschap van studenten en docenten aanwezig zijn. Het samenspel van studenten en docenten maakt goed onderwijs. Primair is de opleidingsgemeenschap verantwoordelijk voor kwaliteitsverbetering: studenten en docenten realiseren de eigen kwaliteitsdoelen én dienen publieke belangen. Op het opleidingsniveau moeten de zaken dus op orde zijn en op dat niveau moet kwaliteitsverbetering zijn ingebed. Alleen zo kan een evenwichtig kwaliteitsbeleid tot stand komen, waarbij personen en organen op instellings- en stelselniveau zich vooral richten op stimuleren en faciliteren en controle en directe interventies zo veel mogelijk beperken. Binnen een opleiding zelf kan de nodige tegenkracht bestaan om de risico's van kwalitatieve instrumenten op te vangen zonder terug te hoeven vallen op externe systemen en standaarden. Bij een sterke kwaliteitscultuur worden studenten en docenten ingebed in een omgeving die het werken aan kwaliteit stimuleert.

Het versterken van de kwaliteitscultuur vraagt vooral actie van de betrokkenen op opleidingsniveau. Docenten, studenten en onderwijsleiders zijn gezamenlijk aan zet. Ook organen binnen en rondom de opleiding (de opleidingscommissie en de examencommissie bijvoorbeeld) spelen een rol. Tegenspraak van buiten (bijvoorbeeld peers van andere opleidingen of uit de beroepspraktijk) kan docenten en onderwijsleiders scherp en alert houden. Alle betrokkenen zouden kritisch moeten reflecteren op de zeven kenmerken van opleidingen met een sterke kwaliteitscultuur.[162] Hoe staat de opleiding er op deze zeven thema's voor?

Er kan binnen opleidingen meer ingezet worden op gemeenschapsvorming en het betrekken van studenten bij de programma's, zowel formeel als informeel (paragraaf 3.1). De raad vraagt bij opleidingen die werken aan hun kwaliteitscultuur ook aandacht voor het formuleren van een gedeelde onderwijsvisie (en op consistente toepassing daarvan; paragraaf 3.2), versterking van het leiderschap op opleidingsniveau (paragraaf 3.3), het samenwerken in teams en de bevordering van kritische reflectie en feedback (zowel intern als door buitenstaanders) binnen de opleiding als leergemeenschap (paragraaf 3.4). De raad wijst erop dat het bij het versterken van de kwaliteitscultuur gaat om een integrale aanpak en niet om maatregelen die los van elkaar genomen kunnen worden.

3.1 Bevorder studentenbetrokkenheid en (leer)gemeenschapsvorming

Bij veel opleidingen is een grotere studentenbetrokkenheid wenselijk.[163] Ook kan meer worden gedaan aan gemeenschapsvorming, zodat studenten gemakkelijker feedback kunnen geven

162 Zie paragraaf 2.2 en het katern na hoofdstuk 1.

163 VSNU, 2015, p.10.

en kunnen meedenken over het onderwijs. Wie bij de opleidingsgemeenschap hoort – zich met de opleiding identificeert – is bovendien vaker gemotiveerd om te leren.[164]

Studentenbetrokkenheid krijgt in de eerste plaats vorm via het opleidingsbestuur en de medezeggenschap – met name de opleidingscommissie. De raad meent dat de medezeggenschap inmiddels goed geregeld is; al kunnen sommige instellingen en opleidingen de inbreng van medezeggenschapsorganen wel serieuzer nemen en werken aan een cultuur waarin dit vanzelfsprekend gebeurt.[165] Medezeggenschap is voor bestuurders geen te nemen horde in een besluitvormingsproces, maar een kans op betere besluiten door georganiseerde tegenspraak en op meer draagvlak en doorwerking.[166] Medezeggenschapsorganen kunnen bovendien partners van bestuur en opleidingsmanagement zijn in kwaliteitsverbetering.

Medezeggenschap mag niet alleen een zaak van een kleine groep actieve studenten zijn. Enerzijds ligt hier een taak voor studentvertegenwoordigers om hun achterban te informeren en te betrekken. Anderzijds is het een taak voor docenten en het opleidingsmanagement om uit te dragen dat studentenbetrokkenheid belangrijk is, om inbreng van studenten te waarderen en om duidelijk te maken wat met de feedback gebeurt. De studentenbetrokkenheid kan verder gestimuleerd worden via bestuursbeurzen en via het trainen van leden van opleidingscommissies – zoals op veel plaatsen al gebeurt.[167]

Studentenbetrokkenheid mag niet beperkt blijven tot formele medezeggenschap. Studenten kunnen op veel meer manieren betrokken worden. Naast de nse en schriftelijke evaluaties is het goed om te werken met meer informele, tussentijdse feedbackmomenten.[168] Docenten en onderwijsleiders kunnen het gesprek aangaan met een bredere groep studenten. Dat kan in de wandelgangen en collegezalen, maar ook via klankbordgroepen, kwaliteitskringen of studentenpanels. Studenten kunnen deel uitmaken van werkgroepen en projectteams die zich buigen over het curriculum of over initiatieven tot onderwijsvernieuwing. Zo wordt evaluatie veel meer ingebed in het onderwijs en komen signalen eerder door. Hierbij past ook het ondersteunen van een actieve studievereniging en het betrekken van de studievereniging bij de dialoog over goed onderwijs en bij onderwijsgerelateerde activiteiten (zoals een introductiekamp, de diploma-uitreiking, studievoorlichting, een mentoraat en studiebegeleiding). Dit versterkt de band van studenten met hun opleiding.

Studentenbetrokkenheid in de praktijk
Studenten worden in de praktijk op tal van manieren actief bij hun opleiding betrokken. Voorop staan daarbij activerende onderwijsvormen waarbij studenten het onderwijs zelf mee vorm geven. Maar het betrekken van studenten gaat verder dan hun eigen leerproces.

De formele medezeggenschap speelt een belangrijke rol bij het betrekken van studenten. Opleidingen met een grote studentenbetrokkenheid kennen een vitale medezeggenschap waarin studenten worden uitgedaagd om mee te denken over hun opleiding en waarin de inbreng van studenten serieus wordt genomen. Studenten zijn bijvoorbeeld lid van het opleidingsbestuur of zijn daar als adviseur bij betrokken. Er wordt gewerkt met studentencommissies, studentenraden of onderwijscommissies. Ook maken studenten deel uit van werkgroepen en projectteams over het curriculum of initiatieven tot onderwijsvernieuwing.

164 Brockerhoff, Huisman & Laufer, 2015; Leest, Mommers, Sijstermans & Verrijt, 2015a en 2015b.

165 Interstedelijk Studenten Overleg, 2013.

166 Onderwijsraad, 2013, p.24-25.

167 Interstedelijk Studenten Overleg, 2013, p.23-24.

168 Sursock, 2011, p.48.

Ook buiten de formele medezeggenschap kan aan studentenbetrokkenheid gewerkt worden. Daarmee wordt de studentenpopulatie meer in de breedte betrokken op meer informele en met de onderwijspraktijk verweven manieren. De meest natuurlijke manier is het contact tussen student en docent in de collegezalen, bij de koffieautomaat en in de wandelgangen. Docenten vragen tijdens of in de marge van colleges direct om feedback. Ook worden allerlei bijeenkomsten gehouden waar studenten hun mening en inbreng kunnen geven. Zo werken individuele docenten of opleidingen met studentenlunches, koffiebijeenkomsten, kwaliteitskringen, klankbordgroepen en studentenpanels per vak, blok of semester. Daarbij gaat het zowel om fysieke bijeenkomsten als om uitwisselingen binnen ict-omgevingen zoals een discussieforum.

Werken aan een kwaliteitscultuur vraagt om het organiseren van kleinschaligheid binnen grote opleidingen. Studenten en docenten kunnen elkaar dan op spontane wijze ontmoeten en leren kennen. Kleinschaligheid is een sociale én organisatorische randvoorwaarde om een opleiding een hechte gemeenschap te laten zijn. Het is een essentiële conditie voor betrokkenheid van studenten en voor een intensieve kwaliteitsdialoog die op natuurlijke wijze verbonden is met de onderwijspraktijk. Klein- of grootschaligheid is deels een keuze. Ook bij grote studentenaantallen kan een opleiding zich zodanig organiseren dat (sociale) voordelen van kleinschaligheid worden bereikt. Initiatieven en pilots om 'klein binnen groot' (de menselijke maat) te organiseren, kunnen beter ondersteund en breder ingezet worden om grote opleidingen de overgang naar kleinschaligheid te laten maken.

3.2 Formuleer een gedeelde onderwijsvisie en pas die consequent toe

Kwaliteitsverbetering vraagt erom dat docenten een visie op goed onderwijs met elkaar en met hun studenten bediscussiëren; elk vanuit de eigen positie en expertise. De verscheidenheid aan mogelijke perspectieven en de verschillen tussen instellingen, disciplines en studentenpopulaties maken dat kwaliteit vooral binnen opleidingen betekenis krijgt. Op dat niveau moet – binnen de kaders van internationale en landelijke kwaliteitsstandaarden en van de instellingsvisie – een werkbare consensus ontstaan over het hoe en waartoe, zodat binnen de opleiding voldoende samenhang bestaat in inhoud en vorm van het onderwijs en in wederzijdse verwachtingen en omgangsvormen. Een duidelijke eigen onderwijsvisie en de dialoog daarover zijn belangrijke kenmerken van een opleiding met een sterke kwaliteitscultuur. Het is een taak van onderwijsleiders om met studenten, docenten en andere direct belanghebbenden zoals het werkveld het gesprek over de onderwijsvisie op gang te brengen en gaande te houden. Afhankelijk van de specifieke context spelen ook experts uit het buitenland hierbij een rol. Het is zaak om ervoor te zorgen dat dit gesprek leidt tot een gedeelde en gedragen onderwijsvisie. Uiteraard past het bij het hoger onderwijs dat die visie voortdurend onderwerp van discussie is en kan worden aangepast en dat docenten individueel ook enige ruimte houden. Verder is het aan de verschillende spelers op opleidingsniveau om de onderwijsvisie binnen het opleidingsprogramma consequent toe te passen. De gedeelde onderwijsvisie dient vertaald te worden naar alle aspecten van het onderwijs, zowel inhoudelijk als organisatorisch. Dat vraagt bijvoorbeeld om afstemming tussen vakken of modules en om een vertaling naar onderwijs- en toetsvormen, naar doceerstijlen en omgangsvormen, naar de samenstelling van het docententeam, naar externe samenwerkingsrelaties en naar de inrichting van onderwijsruimten. Een gedeelde onderwijsvisie heeft immers alleen zin als het niet bij woorden blijft, maar als die visie doorwerkt in het onderwijs en als kader dient voor individuele en collectieve reflectie op de onderwijskwaliteit. Ook aan de praktische uitwerking van een visie en de toe-

passing dient aandacht te worden geschonken. Zij dienen voorwerp te zijn van monitoring en periodieke evaluatie.

3.3 Versterk het leiderschap op opleidingsniveau

Het versterken van de kwaliteitscultuur op opleidingsniveau vraagt om het organiseren van leiderschap op dat niveau.[169] Leiderschap is essentieel bij de totstandkoming van een gedeelde onderwijsvisie, het stimuleren van samenwerking, het bevorderen van studentenbetrokkenheid en betrokkenheid van het werkveld, en het opbouwen van lerend vermogen binnen de opleiding. Op deze plek moet bovendien de onderwijspraktijk afgeschermd worden van verstorende effecten van formele systemen, maar tegelijkertijd verbonden worden met (verwachtingen van) de buitenwereld, formele verantwoordelijkheden en hogere bestuurlijke niveaus.

Dit vraagt volgens de raad om een sterke rol en positie voor onderwijsleiders, zoals het opleidingsbestuur en de opleidingsdirecteuren en -coördinatoren.[170] Onderwijsleiders horen midden in hun opleiding te staan en tegelijk voldoende tijd aan leidinggevende taken te kunnen besteden. Hun status als professional hoort voldoende te zijn om binnen de opleiding met gezag leiding te kunnen geven. Zij kunnen beter gepositioneerd worden dan nu het geval is. Soms liggen bevoegdheden ten aanzien van het onderwijs elders, terwijl ze bij de opleiding horen. Soms zijn bevoegdheden versnipperd. Zo hoort het opleidingsbestuur of -management zeggenschap te hebben over de inzet van docenten binnen de opleiding. In het hoger beroepsonderwijs zijn onderwijsleiders doorgaans betrokken bij het aannemen van docenten. In het wetenschappelijk onderwijs is dat vaak niet het geval en worden docenten betrokken uit vakgroepen of onderzoeksinstituten. Ook in die laatste gevallen hoort het opleidingsbestuur of -management een stem te hebben in welke docenten binnen de desbetreffende opleiding onderwijs verzorgen. Het opleidingsbestuur of -management moet kunnen interveniëren als docenten niet functioneren of niet doceren vanuit de gedeelde onderwijsvisie van de opleiding. Betrokkenheid van onderwijsleiders bij de beoordelingscyclus is daarom aangewezen. Daarbij dient wel de academische vrijheid van de docent gerespecteerd te worden (artikel 1.6 WHW); dat wil zeggen dat een docent – binnen de kaders van het programma, gemaakte afspraken over onderwijs- en omgangsvormen en wat binnen de opleiding geldt als verantwoorde didactiek – vrij is om inhoud en vorm van het onderwijs te bepalen en de wetenschappelijke opvattingen uit te dragen die hij uit wil dragen.[171] Samenwerking, afstemming binnen een opleiding en doorwerking van de gemeenschappelijke onderwijsvisie hoeven niet af te doen aan die vrijheid.

3.4 Organiseer kritische reflectie en feedback, intern en van buiten

Een opleiding hoort een leergemeenschap te zijn. In een professionele leergemeenschap "werken studenten en docenten samen (en onder stimulans en begeleiding van externe deskundigen) aan verbetering van hun eigen vakonderwijs of een voor hun onderwijs relevant probleem".[172] De drie centrale aspecten van een professionele leergemeenschap (professiona-

169 Bollaert, 2014, p.278; Fullan, 2002, p.19-20; Leest, Mommers, Sijstermans & Verrijt, 2015a en 2015b; Meijer, 2002, p.4.

170 In de zin van artikel 9.17 WHW voor de openbare universiteiten of zij die daartoe binnen bijzondere universiteiten of hogescholen zijn aangewezen.

171 Louw, 2011, p.31-34.

172 Dienst Uitvoering Onderwijs, 2013; zie ook Verbiest, 2012.

liteit, leren en gemeenschap) zijn ook relevant voor opleidingen in het hoger beroepsonderwijs en in het wetenschappelijk onderwijs, zeker als het gaat om het versterken van de kwaliteitscultuur. Daarbij past een lerende cultuur waarbinnen van en met elkaar geleerd wordt. In het wetenschappelijk onderwijs bestaat vanuit het onderzoek al een traditie van zelfreflectie en kritische feedback door peers. Die traditie hoort doorwerking te krijgen in het onderwijs. Het is aan onderwijsleiders om de kritische (zelf)reflectie en feedback, zowel formeel als informeel, binnen opleidingen te bevorderen en om te verzekeren dat hieruit gerichte verbeteracties volgen.

In het hoger onderwijs horen studenten ook onderdeel uit te maken van leergemeenschappen. Bij de medeverantwoordelijkheid van studenten voor onderwijskwaliteit past dat zij participeren in de kritische reflectie en feedback binnen een opleiding.

Het verdient aanbeveling om reflectie en feedback onderdeel te laten zijn van het samenwerken in teams, zodat er een directe aansluiting is bij het onderwijs en de conclusies meteen kunnen worden toegepast.[173] Leren kan versterkt worden door een inrichting van de organisatie die aanzet tot samenwerking tussen docenten en een taakverdeling waardoor onderlinge afhankelijkheid tussen docenten ontstaat. Daarbij passen teams die klein genoeg zijn om betrokkenheid van alle teamleden te verzekeren en groot genoeg om de benodigde diversiteit te bieden en tegenspraak toe te laten. Verder zijn voor reflectie en feedback voldoende bekostiging, financiële stabiliteit en een adequate werklast noodzakelijk. Is de werkdruk hoog of zijn er veel wisselingen in docententeams, dan komen reflectie en feedback in het gedrang en is verbetering van het onderwijs via deze weg al snel moeilijk. Routinematig doorgaan wint het dan van de wens tot verbetering.

Docenten(teams) en opleidingsmanagement doen er ook goed aan bewust en systematisch kritische reflectie op hun onderwijs van buiten te organiseren.[174] Daarbij valt te denken aan alumni, het beroepenveld en 'peer reviewers' van verwante opleidingen uit binnen- en buitenland. Sommige opleidingen zijn zo specifiek dat inbreng van internationale experts zelfs onontbeerlijk is. Zo wordt tegenspraak georganiseerd die personen en organen binnen de opleidingsgemeenschap scherp en alert houdt. Systemen voor kwaliteitszorg bieden eveneens kansen, die beter kunnen worden benut. Betrokkenen bij opleidingen kunnen visitaties aangrijpen om het interne gesprek te intensiveren. Goed ingezette evaluaties en PDCA-cycli zetten aan tot reflectie en mogelijke verbeteracties. Benchmarks uit het buitenland verruimen de interne blik.

Reflectie en feedback omzetten in concrete actiepunten is een volgende stap in het lerend vermogen. Hiervoor is docentprofessionalisering noodzakelijk, zodat docenten binnen hun teams over de vaardigheid beschikken om reflectie en feedback te vertalen in verbeteracties.[175] Ook hiervoor moeten tijd en middelen vrijgemaakt worden. Dit kan binnen het systeem van lumpsumfinanciering, maar aanvullingen zijn denkbaar. Een alternatief is om te werken met een beurzensysteem, eventueel in combinatie met een 'academie voor hoger onderwijs' die cursussen en leergangen aanbiedt. In het buitenland bestaan goede voorbeelden van zulke nationale instituten die de professionalisering van docenten in het hoger onderwijs ondersteunen.[176] De raad heeft verder goede voorbeelden gezien waarbij docenten zelf onderzoek doen

173 Fullan, 2002, p.19; Stoll, Bolam, McMahon, Wallace & Thomas, 2006, p.232.

174 Onderwijsraad, 2013, p.24-25.

175 Leest, Mommers, Sijstermans & Verrijt, 2015a en 2015b.

176 Zie bijvoorbeeld de Higher Education Academy in Engeland; https://www.heacademy.ac.uk.

naar hun onderwijs, of waarbij een leerstoel of lectoraat wordt ingericht voor onderwijs op het eigen vakgebied. Vanuit dit onderzoek kan een op de eigen discipline afgestemde didactiek ontwikkeld worden. De raad adviseert om als instellingsbestuur en overheid zulk onderzoek meer te faciliteren.

Ten slotte kan het leren binnen de instelling aangevuld worden met overleggen, kenniskringen of de inbreng van expertisecentra (binnen nationale of internationale netwerken). Binnen zulke fora kunnen docenten elkaar over de grenzen van de opleidingen en instellingen heen ontmoeten. In veel disciplines, met name in het hoger beroepsonderwijs, zijn zulke fora voor kennisdeling al ondersteunend aan leren binnen instellingen. Zeker het wetenschappelijk onderwijs kan er meer mee doen. Dit sluit aan bij de externe component van professionele leergemeenschappen en de cruciale positie die peer review – het gelijkwaardige gesprek met onafhankelijke deskundigen – inneemt in het Nederlandse stelsel voor hoger onderwijs.

Besturen kunnen randvoorwaarden scheppen voor sterkere kwaliteitsculturen op opleidingsniveau. Met name goed hrm-beleid kan kwaliteitsculturen ondersteunen.

4 Aanbeveling 2: herijk als instelling de interne kwaliteitszorg en schep randvoorwaarden voor sterkere kwaliteitsculturen binnen opleidingen

Functionarissen en organen op instellingsniveau moeten opleidingen ruimte geven. Het is echter niet zo dat het met kwaliteitsverbetering wel goed komt als studenten en docenten meer ruimte wordt gelaten. Maar kwaliteitsverbetering kan wel bevorderd worden door studenten en docenten meer ruimte te laten; als zij tenminste zijn ingebed in een kwaliteitscultuur die een gerichtheid op kwaliteit en kwaliteitsverbetering stimuleert, én als op verschillende niveaus van het stelsel checks and balances georganiseerd zijn, zoals externe en interne audits en een goed gepositioneerde examencommissie en opleidingscommissie. Meer ruimte voor studenten en docenten is voorwaardelijk voor kwaliteitsverbetering, maar nog geen garantie dat die verbetering ook gerealiseerd wordt. Daarbij passen systemen van interne kwaliteitszorg. Het instellingsbestuur zal zijn verantwoordelijkheid voor de onderwijskwaliteit naar buiten moeten kunnen waarmaken. Het bestuur moet zich bezighouden met externe verwachtingen en publieke belangen.[177] Het is aan de spelers op instellingsniveau om betrokkenen bij opleidingen te stimuleren en uit te dagen; en om de voorwaarden te scheppen waaronder studenten en docenten binnen opleidingen goed onderwijs tot stand kunnen brengen.

Samengevat kunnen instellingen kwaliteitszorg meer inzetten om het formuleren en consequent toepassen van een gedeelde visie van de opleiding over kwaliteit te bevorderen. Functionarissen en organen op instellingsniveau – het instellingsbestuur voorop – horen te streven naar wederzijds begrip en respect binnen de instelling. Zij kunnen de kwaliteitscultuur beïnvloeden door randvoorwaarden te scheppen en verstorende factoren weg te nemen of te matigen. Tegelijkertijd is het besturen van een hogeschool of universiteit complexer als studenten en docenten op opleidingsniveau meer ruimte gelaten wordt. Een aantal kenmerken van opleidingen met een sterke kwaliteitscultuur – zoals de organisatiestructuur en leiderschap – bevinden zich binnen de invloedssfeer van het instellingsbestuur. Op deze punten is het bestuur aan zet.[178] De raad denkt daarbij in het bijzonder aan het hrm-beleid.

177 Onderwijsraad, 2013.

178 Of, afhankelijk van de inrichting van de hogeschool of universiteit, het academie- of faculteitsbestuur.

4.1 Zorg dat interne kwaliteitszorg kwaliteitsculturen versterkt, niet verstoort

Kwaliteitszorg kan goede kwaliteitsculturen verstoren, maar ook versterken. Het is zaak het laatste te bewerkstelligen en het eerste zo veel mogelijk te vermijden. Kwaliteitszorg – ook met behulp van kwantitatieve instrumenten – is en blijft nodig om de kwaliteit van het onderwijs te bewaken en te bevorderen. De raad beveelt instellingsbestuurders en interne toezichthouders wel aan om alert te zijn op de mogelijk verstorende aspecten van kwantitatieve benaderingen van kwaliteitszorg.[179] Steeds hoort de vraag gesteld te worden wat de impact van het inzetten van regels en systemen kan zijn op de kwaliteitsculturen van opleidingen. Wegen de voordelen op tegen een eventuele verstorende en/of uniformerende werking? Het is goed om bij kwaliteitszorginstrumenten de menselijke maat in de gaten te houden en om bottom-up te werken met korte lijnen en snelle feedbackloops.

Door het herijken van interne systemen van kwaliteitszorg kunnen kwaliteitsculturen ondersteund en de mogelijk negatieve effecten van kwantitatieve instrumenten geminimaliseerd worden. Om verbetering te stimuleren kunnen instellingsbesturen en raden van toezicht bij interne kwaliteitszorg en bij het nagaan of kwaliteitsstandaarden en -doelen gehaald worden, meer met studenten, docenten en onderwijsleiders overleggen over het verhaal achter cijfers.[180] Het is zaak om niet zonder meer af te gaan op harde cijfers, maar om steeds te kijken naar oorzaken en naar wat binnen de concrete context van de opleiding wenselijk en haalbaar is. Daarbij hoort vertrouwen voorop te staan. Ook is het zaak om steeds naar de opleiding als geheel te kijken en opleidingen niet te beoordelen en af te rekenen op losse aspecten. Instellingsbesturen en raden van toezicht doen er volgens de raad goed aan terughoudender te zijn in het vertalen van externe standaarden en afspraken naar interne regels en systemen.[181] Schriftelijke rapportages en papierwerk in het algemeen spelen een rol, maar doorslaggevend zouden ze niet mogen zijn.

Om de in hoofdstuk 2 geconstateerde verstorende effecten van kwaliteitszorg te vermijden, past het om als bestuurders en toezichthouders slechts in beperkte mate te werken met gedetailleerde regels en kwantitatieve indicatoren en meer met algemene standaarden, die zowel een indicatie zijn van gewenste resultaten als aansluiten bij wat studenten en docenten drijft en die daarmee voor hen betekenisvol zijn.

Naast het stellen van een aantal specifieke normen zou met studenten en docenten vooral gesproken kunnen worden over de vraag of het onderwijs erin slaagt om de kwaliteitsdoelen die als onderdeel van de onderwijsvisie van de opleiding geformuleerd zijn, gehaald worden. De vraag is dan bijvoorbeeld niet of bij een eerstejaarsvak ten minste 30% van de verplichte literatuur uit wetenschappelijke artikelen bestaat, maar of binnen dat vak voldoende gedaan wordt aan kritische analyse en onderzoekend vermogen, hoe dat gedaan wordt, en hoe dat bijdraagt aan de bedoelde vaardigheden bij studenten. Om richtinggevend te kunnen zijn, horen dergelijke standaarden geëxpliciteerd te worden. Dit wordt wel aangeduid met een 'principle-based' of 'value-driven' benadering.[182]

Zo'n benadering brengt instrumenten van kwaliteitsbeleid meer in evenwicht met wat een kwaliteitscultuur maakt en met de zeggenschap van studenten en docenten. Bovendien is het

179 Zie paragraaf 2.2.

180 Reviewcommissie Hoger Onderwijs en Onderzoek, 2015, p.11.

181 VSNU, 2015, p.11.

182 Zie bijvoorbeeld Schilder, 2008.

een betere basis om te komen tot kwaliteitsverbetering en een meer geëigende manier om als bestuurder de kwaliteitscultuur mee te onderhouden en uit te dragen.[183] Dergelijke kwaliteitszorg past namelijk beter bij de aard van het hoger onderwijs en het type mensen dat in het hoger onderwijs werkzaam is. Doceren in het hoger onderwijs is complex en dynamisch werk.[184] Docenten moeten steeds inspelen op veranderingen in het vakgebied, het onderzoek en de actualiteit. Zij moeten inspelen op steeds weer andere studenten met een eigen achtergrond en wisselende niveaus van voorkennis. Zij moeten in onderwijssituaties voortdurend snel oordelen vellen en niet-routinematige beslissingen nemen, en inspelen op onverwachte wendingen door interacties met studenten.[185] Dat soort werk laat zich lastig formaliseren in gedragsregels, protocollen of vooraf uitgedachte opzetten van colleges.[186] Docenten in het hoger onderwijs zijn bovendien hoogopgeleide professionals. Het aansturen van professionals hoofdzakelijk aan de hand van kwantitatieve indicatoren en gedetailleerde regels, haalt de ziel uit hun werk en beperkt hen in de ruimte om op basis van expertise, vaardigheden en ervaring hun werk zo goed mogelijk te doen. Bovendien zijn professionals – vanwege hun expertise, hun informatievoorsprong en de aard van hun werk – in staat om strategisch met indicatoren en regels om te gaan. Uiteindelijk hebben zij meer zicht op het onderwijs dan de opstellers van regels. Een benadering op basis van principes of waarden, daarentegen, spreekt juist hun expertise en drijfveren aan en nodigt uit tot het afleggen van rekenschap vanuit inzicht in het onderwijs. Kwaliteitszorg is op deze manier geen formele, technische exercitie. Het is echter ook geen vrijbrief voor vrijblijvendheid. Het is een adaptief proces waarbij op basis van betekenisvolle principes in samenspraak met studenten en docenten nagegaan wordt of het onderwijs aan gestelde standaarden voldoet en of met het onderwijs het beoogde doel bereikt wordt.

4.2 Stimuleer als instellingsbestuur en interne toezichthouders kwaliteitsculturen in voortdurende interactie met studenten en docenten

Het is een voortdurende opdracht aan het instellingsbestuur, de raad van toezicht en andere betrokkenen op het niveau van de instelling om recht te doen aan kwaliteitsculturen op opleidingsniveau. Dat heeft consequenties voor hun rolopvatting, hun opstelling en de manier waarop zij de instelling besturen.[187] Ook de interne modellen voor de verdeling van financiële middelen zullen prikkels moeten geven die de kwaliteitscultuur bevorderen en aanzetten tot kwaliteitsverbetering. Tegelijkertijd hebben bestuurders en toezichthouders een taak in het versterken van kwaliteitsculturen op opleidingsniveau door zelf een gerichtheid op de kwaliteit van het onderwijs uit te stralen en waardering voor goed onderwijs voortdurend uit te dragen in contacten met studenten en docenten. Zo functioneren ook zij als cultuurdragers. Zij horen toe te zien op de kwaliteit van het onderwijs. Opleidingen moeten daarom voor bestuurders en toezichthouders transparant zijn. Ook hebben zij een taak in het scheppen van randvoorwaarden voor kwaliteitsculturen door te werken aan díe factoren en determinanten van een kwaliteitscultuur die binnen hun invloedssfeer liggen.[188] Zo geven zij uiting aan hun onderdeel zijn van de kwaliteitscultuur. Instellingsbestuur en raad van toezicht hebben vooral invloed op kenmerken als de organisatiestructuur, het leiderschap en het hrm-beleid. De

183 Vergelijk Putters, 2015, p.17.
184 Mintzberg, 2000, p.218-220.
185 Biesta, 2015, p.189-196.
186 Mintzberg, 2000, p.39-40.
187 Zie paragraaf 2.3.
188 Zie ook Putters, 2015, p.6.

organisatiestructuur van de instelling kan zodanig ingericht worden dat samenwerking tussen docenten binnen opleidingen als samenhangende programma's – ook over de grenzen van vakken, modules, blokken en jaren heen – mogelijk gemaakt en gestimuleerd worden. Ook kan op instellingsniveau gewaarborgd worden dat onderwijsleiders op opleidingsniveau over de benodigde bevoegdheden, status en vaardigheden beschikken.

Meer ruimte voor studenten en docenten op opleidingsniveau maakt overigens dat het besturen van een universiteit of hogeschool complexer wordt dan bij centralistische sturing het geval is. Het perspectief op sturing geven aan kwaliteitsverbetering dat de raad in dit advies voorstaat, stelt instellingsbesturen dan ook voor grote uitdagingen. De variëteit binnen de instelling neemt toe en er zijn daarmee meer coördinatieproblemen. De verhoudingen wat betreft zeggenschap verschuiven deels ten gunste van het opleidingsniveau. Het komt er vooral op aan als bestuurder (en als toezichthouder) binnen de instelling zichtbaar aanwezig, betrokken en aanspreekbaar te zijn. Instellingsbestuurders (en toezichthouders) horen hun werk in voortdurende wisselwerking met studenten en docenten te doen.

4.3 Stel het hrm-beleid in dienst van het bevorderen van kwaliteitscultuur op opleidingsniveau

Instellingen kunnen het hrm-beleid inzetten om kwaliteitsculturen te stimuleren en te ondersteunen. Een op het kwaliteitsbeleid afgestemd hrm-beleid blijkt een belangrijk aspect te zijn bij opleidingen met een sterke kwaliteitscultuur. In de werving, bij het aanbod van scholing, in carrièremogelijkheden en tijdens functionerings- en beoordelingsgesprekken van docenten en onderwijsleiders kunnen instellingsbesturen (en hoofden of leidinggevenden van onderdelen van de instelling) laten zien dat onderwijs belangrijk is. Hetzelfde geldt voor toezichthouders in hun werkgeversrol ten opzichte van het college van bestuur. Dit kan niet alleen duidelijk worden uit de formele strategieën en structuren in de organisatie, maar ook uit de kwalitatieve aspecten: hoe met mensen wordt omgegaan en in hoeverre hun drijfveren om goed onderwijs te geven worden erkend en gevoed in alledaagse werkprocessen en bij allerlei gelegenheden.

Het hrm-beleid van een instelling (of een onderdeel daarvan) kan zowel de kwaliteitscultuur als het onderwijs(kwaliteits)beleid beter ondersteunen. Een goed hrm-beleid reikt verder dan het bevorderen van het percentage docenten met een bko- of sko-certificaat (respectievelijk basiskwalificatie onderwijs en senior-kwalificatie onderwijs) of het aandeel masteropgeleide docenten. De benoeming van onderwijsleiders (zoals het opleidingsbestuur en de opleidingsdirecteur of -coördinator) en de inzet van docenten is van essentieel belang. Het is aan instellingen en het opleidingsmanagement om docenten aan te nemen die over de juiste kennis en competenties beschikken en om docenten in te zetten die bij de onderwijsvisie, de kwaliteitscultuur en de ambitie van de opleidingsgemeenschap passen, en die kunnen helpen bij het bouwen aan een kwaliteitscultuur.

In het wetenschappelijk onderwijs kan in het wervings- en bevorderingsbeleid van onderwijsleiders en docenten meer nadruk komen te liggen op onderwijs. Bij beslissingen over het aannemen van docenten en met name bij de benoeming van hoogleraren moet onderwijs zwaarder wegen dan nu het geval is. Daarmee wordt een cultuur uitgedragen waarin onderwijskwaliteit belangrijk gevonden wordt. Het hrm-beleid kan een betere vervlechting van onderwijs en onderzoek tot stand brengen.[189] In het wetenschappelijk onderwijs komt het te

189 Zie Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie, 2015.

vaak voor dat onderwijs en onderzoek via het hrm-beleid gescheiden worden, bijvoorbeeld door ruime inzet van junior-docenten met tijdelijke aanstellingen in het bacheloronderwijs. Een ander voorbeeld is de vrijstelling van onderzoekers van onderwijs of hun beperkte inzet in het masteronderwijs. In het hoger beroepsonderwijs kunnen competenties voor praktijkgericht onderzoek bij docenten – passend bij de beroepsgerichte opleiding – versterkt worden en kan dat onderzoek meer geïntegreerd worden in het onderwijs.[190]

Ook na indiensttreding dient de waarde van onderwijs terug te komen in het hrm-beleid. De instelling kan het onderwijsbeleid verbinden aan hrm-processen en -instrumenten. Via deze instrumenten kan het belang van goed onderwijs uitgedragen worden, hetgeen bijdraagt aan een gerichtheid op kwaliteit en kwaliteitsverbetering, oftewel een sterke kwaliteitscultuur. In het wetenschappelijk onderwijs moet onderwijskwaliteit worden aangemerkt als een belangrijk aandachtspunt in functioneringsgesprekken; niet alleen op papier maar ook feitelijk tijdens zo'n gesprek. In het hoger beroepsonderwijs is onderwijskwaliteit bij het functioneringsgesprek de kern. Bij een kwaliteitscultuur past ook dat vroegtijdig met niet-functionerende docenten gesproken wordt om afspraken over verbetering te maken. Ook door het handhaven van standaarden wordt het belang van goed onderwijs onderstreept en uitgedragen. Op veel plaatsen kunnen functionerings- en beoordelingsgesprekken vaker en beter gevoerd worden als instrument om de kwaliteit van het onderwijs te bevorderen. Ieder jaar zou met elke docent zo'n gesprek gevoerd moeten worden. Bij de beoordeling moet er ruimte zijn voor kritische kanttekeningen en afspraken over verbetering. Een oordeel is immers zelden te vatten in zwart-wittermen van goed of onvoldoende. Bij de beoordeling horen bovendien degenen betrokken te zijn die het onderwijs echt kunnen beoordelen. Als de opleidingsmanager, -directeur of -coördinator niet zelf het functioneringsgesprek met de docent voert, zal vooraf en achteraf overleg met hem gevoerd moeten worden, zodat hij degene die het gesprek voert, van informatie over het onderwijs van de docent kan voorzien en een zware stem kan hebben in de beoordeling van het geven van onderwijs.

Verder kunnen instellingen het talent- en competentiemanagement voor docenten versterken door meer carrièretrajecten voor goede docenten te verwezenlijken. Via docentprofessionalisering kan gewerkt worden aan onderwijsvaardigheden en aan het vermogen om reflectie en feedback om te zetten in verbeteracties. Voor het versterken van kwaliteitsculturen is het belangrijk om professionaliseringsactiviteiten te intensiveren en door te ontwikkelen. Met name in het wetenschappelijk onderwijs kunnen wat dat betreft nog belangrijke stappen gezet worden. De (na)scholing van docenten hoort bovendien afgestemd te zijn op de onderwijsvisie van een opleiding, zodat de aangeboden didactische training aansluit bij die onderwijsvisie. Daarbij past in elk geval een op het hoger beroepsonderwijs of het wetenschappelijk onderwijs afgestemde pedagogisch-didactische training. Zo kunnen bko-trajecten voor nieuwe docenten gebruikt worden om hen in de onderwijsvisie en de kwaliteitscultuur van de opleiding te socialiseren.

Ten slotte moet de inzet van een docent sneller beëindigd kunnen worden als die docent niet goed functioneert en feedback tijdens functionerings- of beoordelingsgesprekken niet tot verbetering leidt; en moeten verantwoordelijken ook daartoe over durven gaan. Zoals gezegd past ook het handhaven van standaarden en het toezien op het naleven van de gedeelde onderwijsvisie bij het versterken van de kwaliteitscultuur. Als een docent binnen een bepaalde opleiding echt niet functioneert of zich niet aan afspraken houdt, hoort het opleidingsmanagement in het belang van de onderwijskwaliteit door te kunnen zetten dat een andere docent

190 De raad heeft daarvoor aanbevelingen gedaan in zijn advies *Meer innovatieve professionals*, 2014.

het vak voortaan zal verzorgen. De vorige docent zal dan elders – bijvoorbeeld bij een andere opleiding of een andere fase in de opleiding waarbinnen hij beter past – ingezet worden. In het uiterste geval hoort ook ontslag overwogen te worden. Voorbeelden van goed hrm-beleid en beschikbare instrumenten om de kwaliteit van medewerkers te verhogen zijn te vinden in de private sector.

De overheid moet zich vooral richten op het bewaken van publieke waarden en het scheppen van voorwaarden voor kwaliteitsverbetering. De raad stelt voor de instellingstoets kwaliteitszorg af te schaffen ten gunste van kwaliteitsafspraken. De opleidingsaccreditaties moeten blijven bestaan, maar meer ruimte laten voor verschillende onderwijsvisies. Het onderscheid tussen visitatie en accreditatie moet worden verscherpt.

5 Aanbeveling 3: pas de door de overheid georganiseerde kwaliteitszorg aan

De overheid is verantwoordelijk voor het bewaken en bevorderen van de onderwijskwaliteit en voor het waarborgen van publieke belangen. Niettemin is de rol van de overheid secundair of zelfs tertiair. In het door de Onderwijsraad voorgestane kwaliteitsbeleid ligt het primaat bij studenten, docenten en onderwijsleiders binnen opleidingen. Dit vraagt om terughoudendheid van de kant van de overheid. De overheid hoort evenwichtige kwaliteitsdefinities te hanteren, die de meerduidigheid van het begrip kwaliteit respecteren en ruimte laten voor lokale invulling. Ook bij externe kwaliteitszorg is het zaak om verstorende effecten te minimaliseren en kwaliteitsculturen binnen opleidingen te versterken. Externe kwaliteitszorg kan één van de blikken van buiten zijn die betrokkenen bij een opleiding alert en scherp houden en aanzetten tot verbetering; daarbij zijn een gepaste toon, een goed gekozen insteek en een juiste focus essentieel.

Volgens de raad moet er meer aandacht komen voor wat een kwaliteitscultuur is, en is een herijking van de externe kwaliteitszorg nodig ten gunste van kwaliteitsverbetering en de zeggenschap van studenten, docenten en onderwijsleiders. Ook past aandacht voor randvoorwaarden die een kwaliteitscultuur mede mogelijk maken en kunnen bevorderen, zoals financiële stabiliteit en voldoende bekostiging voor een afdoende personeelsformatie. Directe sturing op kwaliteitscultuur vanuit de overheid is niet gepast. De overheidstaak in hogeronderwijsbeleid dient zich te beperken tot sturing op publieke waarden en publieke belangen.

5.1 Schaf de instellingstoets kwaliteitszorg af ten gunste van kwaliteitsafspraken

De raad adviseert de instellingstoets kwaliteitszorg af te schaffen.[191] De toets past niet bij de door de raad bepleite rolverdeling binnen instellingen en bergt het risico van verstoring van

191 In dit licht meent de raad tevens dat het weinig heilzaam is om een pilot met instellingsaccreditatie te starten.

een evenwichtige zeggenschapsverdeling binnen instellingen in zich.[192] De toets is immers gebaseerd op de veronderstelling dat het bestuur 'in control' kan en wil zijn als het gaat om het onderwijsproces. Een dergelijke verantwoordelijkheid sluit niet aan bij de gewenste verdeling van verantwoordelijkheid binnen een instelling en de zeggenschap van studenten en docenten. De gedachte dat het bestuur er is om het onderwijsproces te controleren en aan te sturen vanuit veelal door de overheid aangereikte standaarden en ambities, is onderdeel van de retoriek van beheersing. Het past niet bij het aansturen van professionals, noch bij wat een kwaliteitscultuur maakt. Die veronderstelde verantwoordelijkheid kan bovendien leiden tot onwenselijke centralisatie binnen instellingen, met als gevolg verplaatsing van verantwoordelijkheid en uitholling van het beleefde eigenaarschap van de gemeenschap van studenten en docenten op opleidingsniveau. De rol van het instellingsbestuur wordt ten opzichte van de rol van studenten en docenten te zwaar aangezet. De veronderstelde verantwoordelijkheid sluit bovendien niet aan bij wat het instellingsbestuur realistisch gezien waar kan maken. De aspecten van een kwaliteitscultuur die ertoe doen, zijn bij een instellingstoets moeilijk inzichtelijk te maken. Ze spelen vooral op het niveau van de opleidingen.[193]

Het afschaffen van de instellingstoets betekent voor de raad niet dat het toezicht op de instellingen en publieke verantwoording geheel vervallen. Volgens de raad zou er één toezichtsarrangement op instellingsniveau moeten komen, waarbij ook de verantwoordelijkheid van het instellingsbestuur voor de onderwijskwaliteit wordt meegenomen. Bij die verantwoordelijkheid hoort immers ook het afleggen van publieke verantwoording.[194] Het toezicht op de instellingen dient proportioneel te zijn en hun autonomie te respecteren, maar ook tanden te hebben voor als het nodig is. Daarbij passen bestaande sancties en aanwijzingsbevoegdheden.[195]

Bij dit toezicht kunnen kwaliteitsafspraken met de instellingen centraal staan. Het eigen verhaal en de eigen ambities van de instelling zijn dan leidend. De kwaliteitsafspraken horen te passen bij de rol van het instellingsbestuur en te gaan over zaken die bij de opleidingsaccreditatie niet aan de orde komen. Er kan nadruk liggen op de rol van het instellingsbestuur bij het creëren van de juiste omstandigheden voor kwaliteitsculturen op opleidingsniveau.

Met het oog op de lasten van toezicht is het volgens de raad goed om de mogelijkheden van een clustering van toezichthoudende instanties te verkennen.[196] Instellingen hebben nu met veel instanties te maken: de inspectie, de NVAO, de RCHOO, de CDHO. Dat brengt overlap, onrust en een 'overload' aan toezicht en verantwoording met zich. Ook internationaal is er steeds meer discussie over en kritiek op hoe externe kwaliteitszorg in het hoger onderwijs werkt en wat het oplevert.[197] Er kan gekeken worden naar voorbeelden in andere sectoren en in het buitenland. Ook in andere sectoren waar grote publieke belangen spelen, is immers passend toezicht nodig op de zelfstandige, vaak grote organisaties.[198] In Ierland[199] en Hong-

192 Zie paragraaf 2.3.

193 Zie onder andere Algemene Rekenkamer & Rekenhof, 2013; Westerheijden, Kolster & Zeeman, 2014; Inspectie van het Onderwijs, 2013a; Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie, 2013a; Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie, 2015.

194 Onderwijsraad, 2004, 68; Onderwijsraad, 2013.

195 Zoals uitgebreid en aangescherpt op grond van de Wet versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs.

196 Zie ook Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap, 2013, p.16. De raad wijst hier tevens op zijn eerdere advies *Kwaliteit belonen in het hoger onderwijs?* (2007).

197 Zie bijvoorbeeld de hoorzitting van het Senate Committee on Health, Education, Labor and Pensions, 12 december 2013: *Accreditation As Quality Assurance: Meeting the Needs of the 21th Century.*

198 Flierman, 2015.

199 Zie Higher Education Authority, 2014 over de rol van de Higher Education Authority in Ierland.

kong[200] wordt momenteel reeds ervaring opgedaan met een zogeheten 'buffer body' tussen de instellingen voor hoger onderwijs en de overheid. Idealiter slaagt een dergelijk orgaan erin om voortdurend de juiste balans te vinden tussen aan de ene kant de overheidsdoelstellingen en aan de andere kant de autonomie van de instellingen en de academische vrijheid.[201] De raad beveelt aan de ontwikkeling van zo'n orgaan te onderzoeken.[202]

5.2 Behoud de opleidingsaccreditaties mét ruimte voor een eigen onderwijsvisie

De raad vindt dat de opleidingsaccreditaties gehandhaafd moeten blijven. Dat de interne kwaliteitszorg op orde is, is als zodanig nog geen waarborg voor goed onderwijs. Diverse instellingen die de instellingstoets kwaliteitszorg hebben 'gehaald', scoren toch nog onvoldoendes voor opleidingsaccreditaties.[203] Uiteindelijk gaat het om de kwaliteit van het onderwijs binnen opleidingen. Ook maken opleidingsaccreditaties de kwaliteit van opleidingen transparanter en vormen zij internationaal een kwaliteitskeurmerk. Juist als externe kwaliteitszorg gericht is op het opleidingsniveau kan deze een kritische blik van buiten zijn, die docenten en onderwijsleiders scherp en alert houdt en daarmee de kwaliteitscultuur bevordert op het niveau waar de onderwijskwaliteit echt gemaakt wordt. Daarnaast kan externe kwaliteitszorg – de meerduidigheid van het begrip onderwijskwaliteit indachtig – dan recht doen aan de op opleidingsniveau geformuleerde onderwijsvisie en studenten, docenten en onderwijsleiders aanspreken op hun zeggenschap.

De raad stelt dat ook bij externe kwaliteitszorg, net als binnen instellingen, vertrouwen voorop hoort te staan. De meeste opleidingen hebben dat vertrouwen verdiend. Niettemin zijn opleidingsaccreditaties een goed instrument om de kwaliteit te waarborgen. Daarbij is ook een stok achter de deur nodig. Ook het stellen van grenzen hoort immers bij het bevorderen van een cultuur gericht op kwaliteit en kwaliteitsverbetering. Formele en financiële consequenties van het niet geaccrediteerd worden of het verlies van accreditatie horen dan ook te blijven bestaan. Met de herstelperiode voor opleidingen met een negatieve beoordeling is al ruimte ingebouwd om de consequenties van zo'n oordeel te verzachten en verbetering mogelijk te maken.

Opleidingsaccreditaties horen wel ruimte te laten voor een eigen onderwijsvisie. Voor een kwaliteitscultuur is een gedeelde onderwijsvisie op opleidingsniveau immers belangrijk. Externe kwaliteitszorg die geen ruimte laat voor die visie, holt het gevoel van eigenaarschap van studenten en docenten uit en kan vervreemdend werken. Dat kan kwaliteitsverbetering juist remmen. Het is goed dat er maatregelen genomen worden om de administratieve lasten van accreditatie te verminderen.[204] Maar het herijken van de externe kwaliteitszorg ten behoeve van kwaliteitsverbetering gaat om meer. Het kwaliteitsbeleid hoort meer rekening te houden met de meerduidigheid van het begrip kwaliteit. Als overkoepelend uitgangspunt hoort te gelden dat het realiseren van de eigen kwaliteitsdoelen van een opleidingsgemeenschap voorop staat, in combinatie met het waarborgen van de kwaliteit aan de hand van algemene standaar-

200 Zie University Grants Committee, 2007 over de rol van de University Grants Committee in Hong Kong.

201 Scott, 2007; Toit, 2014.

202 Onderwijsraad, 2007.

203 De NVAO geeft het volgende aan: "De instellingen met een positief besluit voor de ITK nemen nog de helft van de herstelperiodes voor hun rekening"; Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie, 2015, p.18.

204 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2015a, p.13-18.

den. Binnen de kaders van die standaarden mogen opleidingen eigenwijs zijn en hoeven zij elkaars uitgangspunten en gebruiken niet over te nemen.[205]

Landelijke standaarden voor wat – in de woorden van de NVAO – geldt als basiskwaliteit, zijn nuttig voor het bewaken van de kwaliteit van het hoger onderwijs. De overheid moet bij het formuleren van zulke standaarden echter voldoende ruimte overlaten voor lokale nadere invulling van het begrip onderwijskwaliteit. Landelijke regels horen bovendien in samenspraak met docenten ontwikkeld te worden, zodat kwaliteitsstandaarden voor hen zinvol en betekenisvol zijn.[206] Ook is het zaak dat men binnen en tussen niveaus elkaars perspectief kent. Als kwaliteitsopvattingen expliciet zijn, wordt duidelijk hoe en vanuit welke kwaliteitsopvatting de ander denkt over onderwijskwaliteit. Daarbij kunnen typologieën van kwaliteitsopvattingen die in de literatuur ontwikkeld zijn, behulpzaam zijn.[207]

5.3 Maak scherper onderscheid tussen visitatie en accreditatie

Kwaliteitszorg kan meer bijdragen aan kwaliteitsverbetering. De nadruk ligt, zoals gezegd, nog op het bewaken van een aanvaardbaar niveau van basiskwaliteit. Verantwoording en verbetering blijken niet goed samen te gaan. Deze functies kunnen beter gescheiden worden. De raad adviseert daarom om het onderscheid tussen accreditatie en visitatie te verscherpen. Bij accreditatie gaat het enerzijds om verantwoording en toetsing op landelijke minimumstandaarden waaraan voldaan moet worden om een opleiding aan te mogen bieden, en anderzijds verdere ontwikkeling van de opleiding.[208] Bij visitatie denken externe peers mee over verbetering.

Visitatie hoort op zichzelf te staan. De verwevenheid van visitatie met accreditatie – de beoordeling van de opleiding op kwaliteit aan de hand van minimumstandaarden door een overheidsinstantie (met formele consequenties) – staat in de weg van de bijdrage die visitatie aan verbetering van het onderwijs kan leveren.[209] Bij visitatie reflecteert een commissie van externe peers op de kwaliteit van een opleiding. Daarbij staat het ontwikkelingsgerichte, constructief-kritische gesprek voorop en is de instelling zelf eigenaar van het proces. Dit gesprek is vertrouwelijk. Op deze manier kunnen opleidingen zich opener opstellen ten opzichte van de visitatiepanels. Gezaghebbende buitenstaanders denken mee over de onderwijsvisie van de opleiding en de toepassing daarvan.[210] Zo bezien is visitatie een moment waarop in het bijzonder en intensiever dan anders op de onderwijskwaliteit gereflecteerd wordt. Het vult de interne verbeteringssystematiek aan, stelt het interne gesprek scherp en geeft prikkels tot verbetering. Bij opleidingen met een sterke kwaliteitscultuur vormt visitatie een organisch onderdeel van het continue proces van reflectie en feedback. Het visitatiepanel kijkt in de volle breedte naar de opleiding, denkt mee over verbetermogelijkheden en kan in de richting van de opleiding zijn waardering uitspreken voor aspecten waarop de opleiding goed of zelfs excellent presteert.

Er is meer training en instructie nodig van voorzitters en leden van visitatiepanels om verbeteringsgericht te werk te kunnen gaan.[211] Bij de samenstelling van commissies kan nog beter gewaarborgd worden dat er echte deskundigheid over de opleiding en het relevante werkveld

205 Bollaert, 2014, p.267.
206 Sursock, 2011, p.25.
207 Zie de typologie en analyse van Harvey en Green in bijlage 1. Zie bijvoorbeeld ook Van Kemenade, Pupius & Hardjono, 2008.
208 Zie ook Van Vught & Westerheijden, 1994, p.367.
209 Zie ook Flierman, 2015, p.19.
210 Zie ook Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2015a; VSNU, 2015, p.12.
211 De raad ondersteunt het voornemen van de minister daartoe; Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2015a, p.14.

aanwezig is, waarbij er uiteraard wel garanties moeten zijn voor de onafhankelijkheid. De raad pleit ervoor om zowel in het hoger beroepsonderwijs als in het wetenschappelijk onderwijs standaard een lid uit de relevante beroepspraktijk in visitatiepanels op te nemen. Internationale inbreng speelt hier ook een rol. Het verdient aanbeveling om met name het werkveld en alumni meer te betrekken bij visitaties. Dat sluit aan bij de externe oriëntatie van opleidingen met een sterke kwaliteitscultuur en verbreedt de reflectie en feedback.

Daarnaast kan de gerichtheid op verbetering bevorderd worden door de werkwijze van panels aan te passen. Visitatie moet minder een momentopname zijn en minder een papieren exercitie. Hier kan geleerd worden van de werkwijze van sommige internationale opleidingsaccreditaties.[212] Een panel legt dan meerdere, langere bezoeken af. Er wordt bij colleges geobserveerd en met meer betrokkenen gesproken. Vervolgens worden de observaties met studenten en docenten van de opleiding gedeeld in een open gesprek. Door de herhaling in de tijd kunnen de visitatiecommissies verbeterplannen en de realisatie daarvan meenemen in hun oordeel en kunnen zij als kritische vriend meedenken over verbetering van het onderwijs. Het is goed om daarbij ook na te gaan of er onder studenten en docenten draagvlak voor verbeterplannen is.

Ook bij visitatie past een principle-based benadering. De uitwisseling tussen betrokkenen bij de opleiding en externe peers vindt zo veel mogelijk plaats op basis van algemene standaarden en zo min mogelijk op basis van specifieke normen en regels. Opleidingsgemeenschappen horen bejegend te worden vanuit een constructief-kritische basishouding van respect en vertrouwen. Visitatiepanels moeten zich vooral richten op het eigen verhaal van een opleiding en verbetermogelijkheden. Een focus op wat niet goed gaat of niet goed genoeg is, werkt vooral demotiverend en schept naar buiten een eenzijdig negatief beeld. Dat kan de kwaliteitscultuur beïnvloeden. Visitatiepanels horen een sfeer te creëren waarin geleerd kan worden en mensen kritisch over zichzelf durven te zijn. Zo wordt aangesloten bij wat bij een sterke kwaliteitscultuur binnen een opleiding staande praktijk is.

Instellingen en opleidingen kunnen overigens zelf meer werken met 'midterm reviews' of interne audits, die op verbetering gericht zijn. Dat past bij de externe oriëntatie en bij de reflectie en feedback die deel uitmaken van een kwaliteitscultuur. In de visie van de raad is de deelname van mensen uit de relevante beroepspraktijk en van internationale experts en het vergelijken met opleidingen over de grens daarbij steeds meer gewenst.

Accreditatie – het verlenen van het keurmerk dat een voorwaarde is voor bekostiging, graadverlening en studiefinanciering – dient zich te beperken tot een toetsing op minimumstandaarden. De basiskwaliteit wordt door de NVAO gedefinieerd aan de hand van een beperkte set indicatoren waarmee het minimum wordt aangegeven om als opleiding geaccrediteerd te kunnen worden en blijven. Het rapport voor de NVAO waarop het besluit tot accreditatie gebaseerd is, gaat over of de opleiding al dan niet voldoet aan die scherp afgebakende set indicatoren.[213] Dat rapport dient los van de visitatiecyclus tot stand te komen op een wijze die zo min mogelijk administratieve lasten met zich brengt. De voorkeur gaat uit naar risicogerichte en proportionele verantwoording waarbij de NVAO in beginsel op basis van een schriftelijke rapportage een oordeel velt en alleen bij twijfel een bezoek aflegt. De mogelijke consequenties van kwantitatieve benaderingen van externe kwaliteitszorg die aan kunnen zetten tot beheersing en risicomijding, worden zo voor een belangrijk deel beperkt tot de noodzakelijke waar-

212 Bijvoorbeeld de continuous improvement review van de AACSB (www.aacsb.edu).

213 Van Vught en Westerheijden (1994) suggereerden eerder al dat de bevindingen van peer review bij kwaliteitsbeoordeling slechts beknopt weergegeven zouden kunnen worden in rapporten die naar buiten gaan.

borg dat elke opleiding in elk geval van voldoende kwaliteit is. Deze beperking heeft overigens tot gevolg dat de oordelen goed en excellent niet meer gegeven kunnen worden. Daarvoor biedt de toetsing bij accreditatie immers te weinig inzicht in de kwaliteit van de opleiding in brede zin.

Afkortingen

bko	basiskwalificatie onderwijs
CDHO	Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs
CHEGG	Centre for Higher Education Governance Ghent
CHEPS	Centre for Higher Education Policy Studies
ENQA	European Association for Quality Assurance in Higher Education
EUA	European University Association
hbo	hoger beroepsonderwijs
HEA	Higher Education Academy
hrm	human resources management
ict	informatie- en communicatietechnologie
ISO	Interstedelijk Studentenoverleg
itk	instellingstoets kwaliteitszorg
ITS	Onderzoeksinstituut verbonden aan Radboud Universiteit Nijmegen
LSVb	Landelijke Studentenvakbond
NQA	Netherlands Quality Agency
nse	Nationale Studenten Enquête
NVAO	Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie
PDCA	Plan-Do-Check-Act
RCHOO	Reviewcommissie Hoger Onderwijs en Onderzoek
sko	seniorkwalificatie onderwijs
tno	toets nieuwe opleiding
VH	Vereniging Hogescholen
VSNU	Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten
VUmc	Vrije Universiteit medisch centrum
WHW	Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek
wo	wetenschappelijk onderwijs

Literatuur

Adviesraad voor het Onderwijs (1995). *Hoger onderwijs, geschiedenis van het beleid*. Utrecht: Adviesraad voor het Onderwijs.

Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie (2015). *Verwevenheid van onderzoek en hoger onderwijs*. Den Haag: Awti.

Algemene Rekenkamer & Rekenhof (2008). *Kwaliteitsbewaking in het hoger onderwijs in Nederland en Vlaanderen*. Geraadpleegd op 28 juli 2015 via http://www.rekenkamer.nl/Publicaties/Onderzoeksrapporten/Introducties/2008/09/Kwaliteitsbewaking_in_het_hoger_onderwijs_in_Nederland_en_Vlaanderen.

Algemene Rekenkamer & Rekenhof (2013). *Kwaliteitsbewaking in het hoger onderwijs in Nederland en Vlaanderen: vervolgonderzoek 2013*. Geraadpleegd op 28 juli 2015 via de website van Algemene Rekenkamer, http://www.rekenkamer.nl/Publicaties/Onderzoeksrapporten/Introducties/2013/09/Kwaliteitsbewaking_in_het_hoger_onderwijs_in_Nederland_en_Vlaanderen_vervolgonderzoek_2013.

Bartlett, C.A. & Ghoshal, S. (1994). Changing the role of top management: beyond strategy to purpose. *Harvard Business Review, 72*(6), 79-88.

Bartlett, C.A. & Ghoshal, S. (1995). Changing the role of top management: beyond systems to people. *Long Range Planning,* (28), 126-126.

Bekkers, V.J.J.M. (2009). Sturing van het onderwijs: over de (on)mogelijkheid van een robuuste sturingsconceptie. *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid, 2009*(1), 5-25.

Berings, D. (2010). Kwaliteitscultuur in het hoger onderwijs: de bijdrage van organisatiecultuur aan de ontwikkeling van kwaliteitszorg. *Tijdschrift voor Hoger Onderwijs en Management, 17*(4), 51-57.

Biesta, G. (2015). *Het prachtige risico van onderwijs*. Culemborg: Phronese.

Boele, K. (2015). *Onderwijsheid. Terug naar waar het nu echt om gaat*. Zoetermeer: Klement.

Bollaert, L. (2014). *A Manual for Internal Quality Assurance in Higher Education - with a special focus on professional higher education*. Brussel: EURASHE.

Brockerhoff, L., Huisman, J. & Laufer, M. (2015). *Factors Affecting the Quality of Higher Education: A literature review*. Gent: Centre for Higher Education Governance Ghent.

Cameron, K. & Quinn, R. (1999). *Diagnosing and changing organizational culture*. Reading M.A.: Addison-Wesley.

Collini, S. (2015). *Waar is de universiteit voor nodig?* Amsterdam: Amsterdam University Press.

Commissie Toekomstbestendig Hoger Onderwijs Stelsel (2010). *Differentiëren in drievoud*. Geraadpleegd op 20 augustus 2015 via de website van de Rijksoverheid, http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2010/04/13/advies-van-de-commissie-toekomstbestendig-hoger-onderwi.html.

De Bruijn, H. (2015). Kwaliteit - prestatiecijfers, managers en professionals. In R. in't Veld (ed.), *De echte dingen. Essays over de kwaliteit van het onderwijs* (82-93). Amsterdam: Gopher B.V.

De Vijlder, F. (2015). Professionals aan het roer. Goed bestuur door professionals. In R. in't Veld (ed.), *De echte dingen. Essays over de kwaliteit van het onderwijs* (126-138). Amsterdam: Gopher B.V.

Dienst Uitvoering Onderwijs (2013). *Pilots voor de ontwikkeling van professionele leergemeenschappen: raamplan voor 15 regionaal te starten pilots*. Geraadpleegd op 28 juli 2015 via http://doc.utwente.nl/88612/1/Raamplan%20Professionele%20leergemeenschappen_112439-4_tcm7-41959.pdf.

Flache, A. (2002). The rational weakness of strong ties: Failure of group solidarity in a highly cohesive group of rational agents. *Journal of Mathematical Sociology, 26*(3), 189-216.

Flierman, A. (2015). Samen zoeken naar het juiste evenwicht. Nieuwe ontwikkelingen in het accreditatiestelsel. *Tijdschrift voor Hoger Onderwijs en Management, 15*(3), 18-22.

Fullan, M. (2002). Principals as leaders in a culture of change. *Educational Leadership, 59*(8), 16-21.

Ghoshal, S. & Bartlett, C. (1995). Changing the Role of Top Management: Beyond Structure to Processes. *Harvard Business Review, 73*(1), 86-96.

Graamans, E., Millenaar, L. & Ten Have, W. (2014). Dynamieken binnen het topmanagementteam van een grote zorgorganisatie. *M&O, 2014*(3), 22-42.

Harvey, L. & Green, D. (1993). Defining quality. *Assessment & evaluation in higher education, 18*(1), 9-34.

Higher Education Authority (2014). *About the HEA*. Webpagina. Geraadpleegd op 28 juli 2015 via de website van Higher Education Authority, http://www.hea.ie/en/about-hea.

Hooge, E. (2013). *Besturing van autonomie. Over de mythe van bestuurbare onderwijsorganisaties*. Tilburg: Tilburg University.

Huisman, P. & De Vijlder, F. (2012). *Sectorstudie toezicht hoger onderwijs*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Inspectie van het Onderwijs (2013a). *De kwaliteit van het Nederlandse accreditatiestelsel hoger onderwijs*. Geraadpleegd op 28 juli 2015 via http://www.onderwijsinspectie.nl/nieuws/2013/09/accreditatiestelsel-hoger-onderwijs-is-krachtig-maar-kan-nog-beter.html.

Inspectie van het Onderwijs (2013b). *Intern toezicht op onderwijskwaliteit in het hoger onderwijs*. Geraadpleegd op 28 juli 2015 via de website van Inspectie van het Onderwijs, http://www.onderwijsinspectie.nl/binaries/content/assets/publicaties/2013/raden-van-toezicht-ho_eindrapport_def.pdf.

Inspectie van het Onderwijs (2014). *Toezichtkader hoger onderwijs*. Geraadpleegd op 28 juli 2015 via de website van Inspectie van het Onderwijs, http://www.onderwijsinspectie.nl/binaries/content/assets/publicaties/2014/toezichtkader-hoger-onderwijs-2014.pdf.

Inspectie van het Onderwijs (2015). *Verdere versterking. Onderzoek naar het functioneren van examencommissies in het hoger onderwijs*. Geraadpleegd op 28 juli 2015 via http://www.onderwijsinspectie.nl/publicaties/2015/04/verdere-versterking-examencommissies-hoger-onderwijs.html.

Inspectie van het Onderwijs en Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (2014). *Samenwerkingsprotocol Inspectie van het Onderwijs & NVAO.* Geraadpleegd op 20 augustus 2014 via https://www.nvao.net/system/files/pdf/Samenwerkingsprotocol%20NVAO-Inspectie%202014.pdf.

Interstedelijk Studenten Overleg (2013). *Medezeggenschapsonderzoek. Goede medezeggenschap is mensenwerk*. Utrecht: ISO.

Jaques, E. (1992). *The foundation for organizational excellence: Managerial accountability*. Geraadpleegd op 27 juli 2015 via http://dmcodyssey.org/wp-content/uploads/2013/09/The-Foundation-for-Arganizational-Excellence.pdf.

Karsai, M., Perra, N. & Vespignani, A. (2014). *Time varying networks and the weakness of strong ties*. Geraadpleegd op 27 juli 2015 via http://www.nature.com/srep/2014/140210/srep04001/full/srep04001.html.

Kleijnen, J., Dolmans, D., Willems, J. & Van Hout, H. (2012). Effectieve kwaliteitszorg vereist een systematische werkwijze en een cultuur van flexibiliteit en open communicatie. *Onderzoek van Onderwijs, 41*(4), 7-11.

Kleijnen, J., Dolmans, D., Willems, J. & Van Hout, H. (2014). Effective quality management requires a systematic approach and a flexible organisational culture: A qualitative study among academic staff. *Quality in Higher Education, 20*(1), 103-126.

Langerak, P. & Spijkerboer, J. (2015). *Meer geluk dan wijsheid. De kwaliteit van topdocenten aan onze universiteiten*. Den Haag: Goudsteen & Company.

Leest, B., Mommers, A., Sijstermans, E. & Verrijt, T. (2015a). *Kwaliteitszorg en kwaliteitscultuur in het hoger onderwijs. Deel 1: Literatuurkunde.* Nijmegen: ITS.

Leest, B., Mommers, A., Sijstermans, E. & Verrijt, T. (2015b). *Kwaliteitszorg en kwaliteitscultuur in het hoger onderwijs. Deel 2: Empirisch onderzoek*. Nijmegen: ITS.

Leune, J.M.G. (2001). *Onderwijs in verandering: reflecties op een dynamische sector*. Groningen: Wolters-Noordhoff.

Loeffen, E. & Springer, M. (2009). Van betrokkenheid naar invloed. *12-18, 2009*(10), 46-48.

Louw, R.G. (2011). *Het Nederlands hoger onderwijsrecht: een thematisch commentaar op de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek*. Leiden: Leiden University Press.

Meijer, A. (2002). *Kwaliteitszorg in het hoger onderwijs. Sturen op kwaliteit: een flexibel en geïntegreerd kwaliteitsmanagementsysteem*. Geraadpleegd op 28 juli 2015 via de website van Sigma, http://www.sigmaonline.nl/artikel/12026/Kwaliteitszorg-in-het-hoger-onderwijs.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2011). *Kwaliteit in verscheidenheid. Strategische Agenda Hoger Onderwijs, Onderzoek en Wetenschap*. Geraadpleegd op 27 juli 2015 via de website van Rijksoverheid, http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2011/07/01/kwaliteit-in-verscheidenheid.html.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2013). *Financiële positie van publiek bekostigde onderwijsinstellingen*. Brief van Minister en Staatssecretaris van OCW aan Voorzitter Tweede Kamer, 19 april 2013. Kamerstukken II, 2012-2013, 33495, 10.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2014). *Transitie in onderwijstoezicht*. Brief van Minister en Staatssecretaris van OCW aan Voorzitter Tweede Kamer, 28 maart 2014. Kamerstukken II, 2013-2014, 33905, 1.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2015a). *Accreditatiestelsel*. Brief van Minister van OCW aan Voorzitter Tweede Kamer, 1 juni 2015. Kamerstukken II, 2014-2015, 31288, 471.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2015b). *De waarde(n) van weten. Strategische Agenda Hoger Onderwijs en Onderzoek 2015-2025*. Geraadpleegd op 27 juli 2015 via de website van Rijksoverheid, http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/notas/2015/07/07/de-waarde-n-van-weten-strategische-agenda-hoger-onderwijs-en-onderzoek-2015-2025.html.

Mintzberg, H. (2000). *Organisatiestructuren*. Schoonhoven: Academic Services.

Morgan, G., Gregory, F. & Roach, C. (1997). *Images of organization*. Newbury Park: Sage.

Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (2013a). *Evaluatie Accreditatiestelsel Nederland 2011-2013*. Geraadpleegd op 27 juli 2015 via de website van Rijksoverheid, http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2013/09/12/evaluatie-accreditatiestelsel-nederland-2011-2013.html.

Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (2013b). *NVAO Strategie 2013-2016*. Geraadpleegd op 27 juli 2015 via de website van NVAO, https://www.nvao.net/recent/publicaties/nvao-strategie-2013-2016.

Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (2014). *Beoordelingskaders accreditatiestelsel hoger onderwijs Nederland.* Geraadpleegd op 30 juli 2015 via de website van NVAO, https://www.nvao.net/system/files/procedures/Beoordelingskaders%20accreditatiestelsel%20NL%2019%20december%202014_0.pdf.

Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (2015). *Vier jaar nieuw accreditatiestelsel hoger onderwijs in Nederland in cijfers*. Geraadpleegd op 27 juli 2015 via de website van NVAO, https://www.nvao.net/recent/publicaties/vier-jaar-nieuw-accreditatiestelsel-hoger-onderwijs-nederland-cijfers-2015.

Noordegraaf, M., Schillemans, Th. & Yesilkagit, K. (2012). *Tussen autonomie en sturing. Organiseren van sturing en toezicht (in het onderwijs)*. Utrecht: USBO, Universiteit Utrecht.
Nussbaum, M. (2011). *Niet voor de winst*. Amsterdam: Ambo-Anthos.
Onderwijsraad (2004). *Degelijk onderwijsbestuur.* Den Haag: Onderwijsraad.
Onderwijsraad (2007). *Kwaliteit belonen in het hoger onderwijs?* Den Haag: Onderwijsraad.
Onderwijsraad (2011). *Hoger onderwijs voor de toekomst.* Den Haag: Onderwijsraad
Onderwijsraad (2013). *Publieke belangen dienen*. Den Haag: Onderwijsraad.
Onderwijsraad (2014a). *Meer innovatieve professionals.* Den Haag: Onderwijsraad.
Onderwijsraad (2014b). *Toegevoegde waarde.* Den Haag: Onderwijsraad.
Peeters, R. & Drosterij, G. (2011). Verantwoordelijke vrijheid: responsabilisering van burgers op voorwaarden van de staat. *Beleid & Maatschappij, 38*(2), 179-198.
Pierce, J.L., Kostova, T. & Dirks, K.T. (2003). The state of psychological ownership: integrating and extending a century of research. *Review of General Psychology, 7*(1), 84-107.
Putters, K. (2015). *Moedig onderwijsbestuur*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
Reviewcommissie Hoger Onderwijs en Onderzoek (2012). *Werkwijze en beoordelingskader*. Geraadpleegd op 28 juli 2015 via de website van Vereniging Hogescholen, http://www.vereniginghogescholen.nl/vereniging-hogescholen/publicaties/publicaties-gesorteerd-op-verschijningsjaar-1/2012-1/1593-werkwijze-en-beoordelingskader-reviewcommissie-hoger-onderwijs-en-onderzoek-1.
Reviewcommissie Hoger Onderwijs en Onderzoek (2015). *Stelselrapportage 2014*. Geraadpleegd op 17 augustus 2015 via de website van Reviewcommissie Hoger Onderwijs en Onderzoek, http://www.rcho.nl/media/www_rcho_nl/stelselrapportage-2014-reviewcommissie-hoger-onderwijs-en-onderzoek.pdf.
Scheerens, J. (2012). Wat is kwaliteit? In A.B. Dijkstra & F.J.G. Janssens (eds.), *Om de kwaliteit van het onderwijs. Kwaliteitsbepaling en kwaliteitsbevordering* (43-76). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
Schilder, A. (2008). Rule-based versus principle-based: het perspectief van de toezichthouder. In A. de Bos, P.H. Coebergh & H. van Olden (eds.), *Regels voor de toekomst: Kansen voor een duurzaam ondernemend Nederland.* (178-185). Schiedam: Scriptum.
Schillemans, T. (2007). *Verantwoording in de schaduw van de macht*. Amsterdam: Boom/Lemma.
Schinkel, W. (2015). Wat zijn de publieke taken van de universiteit? *Beleid & Maatschappij, 42*(1), 51-54.
ScienceGuide (2015). *Kwaliteit, vrijheid en geld*. Webpagina. Geraadpleegd op 28 juli 2015 via http://www.scienceguide.nl/201505/kwaliteit,-vrijheid-en-geld.aspx.
Scott, P. (2007). The 'Nationalisation'of UK Universities 1963-2007. In J. Enders & F. van Vught (eds.), *Towards a cartography of higher education policy change. A Festschrift in Honour of Guy Neave* (59-65). Enschede: Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS).
Stoll, L., Bolam, R., McMahon, A., Wallace, M. & Thomas, S. (2006). Professional learning communities: A review of the literature. *Journal of educational change, 7*(4), 221-258.
Streefkerk, J. (2015). Minder zeggenschap, meer vertrouwen. Tussen inspraakmoeheid en de roep om meer democratie. *Tijdschrift voor Hoger Onderwijs en Management, 2015*(2), 69-73.
Stuurgroep Accreditatiestelsel 3.0 (2015). *Accreditatie op maat*. Geraadpleegd op 30 juli 2015 via de website van Vereniging Hogescholen, http://www.vereniginghogescholen.nl/publicaties-en-verenigingsafspraken/publicaties-gesorteerd-op-verschijningsjaar-1/1-2015/2157-accreditatie-op-maat-advies-stuurgroep-accreditatiestelsel-3-0.
Sursock, A. (2011). *Examining Quality Culture - Part II: Processes and Tools - Participation, Ownership and Bureaucracy*. Brussel: EUA.

Ten Have, S., Ten Have, W., Lammers, S. & Otto, M. (2015). Professionele ruimte verandert leiderschap. *Holland Management Review,* (160), 33-40.
Toit, A. du (2014). *Revisiting 'Co-operative Governance' in Higher Education*. Geraadpleegd op 27 juli 2015 via http://www.hesa.org.za/sites/www.hesa.org.za/files/Revisiting%20%27Co-operative%20Governance%27%20in%20Higher%20Education%20%20A%20Discussion%20Document.pdf.
Tyler, T.R. (2007). *Psychology and the design of legal institutions*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
University Grants Committee (2007). *Roles and Functions*. Webpagina. Geraadpleegd op 28 juli 2015 via de website van University Grants Committee, http://www.ugc.edu.hk/eng/ugc/about/overview/roles.htm.
Van Bemmel, A. (2014). *Hogescholen in historisch perspectief*. Den Haag: Vereniging Hogescholen.
Van Beuningen, J., Van Campen, N., De Heus, E., Hoedemaker, L. & Schuijer, L. (2013). *De blik van een buitenstaander*. Geraadpleegd op 28 juli 2015 via http://www.nsob.nl/wp-content/uploads/NSOB-rapport-HBO-DEF-web.pdf.
Van Holsteijn, W., De Koning, C. & Van Leest, C. (2000). Hoger onderwijs. In Onderwijsraad (ed.), *Onderwijsbeleid sinds de jaren zeventig*. Den Haag: Onderwijsraad.
Van Kemenade, E., Pupius, M. & Hardjono, T.W. (2008). More value to defining quality. *Quality in Higher Education, 14*(2), 175-185.
Van Vught, F.A. & Westerheijden, D.F. (1994). Towards a general model of quality assessment in higher education. *Higher Education, 28*(3), 355-371.
Verbiest, E. (2012). *Professionele leergemeenschappen: een inleiding*. Apeldoorn: Garant.
Vereniging Hogescholen (2013). *Kwaliteit onderwijs en onderzoek centraal in nieuwe branchecode hogescholen*. Webpagina. Geraadpleegd op 28 juli 2015 via de website van Vereniging Hogescholen, http://www.vereniginghogescholen.nl/component/content/article?id=1303.
Vereniging Hogescholen (2015). *Hbo2025: Wendbaar & weerbaar*. Den Haag: Vereniging Hogescholen.
VSNU (2015). *Goedemorgen Professor! Visie op studeren in een nieuwe tijd*. Geraadpleegd op 28 juli 2015 via http://www.vsnu.nl/files/documenten/Publicaties/Visie_op_studeren_in_een_nieuwe_tijd_20150611.pdf.
VSNU (z.j.). *Code 'Goed bestuur'*. Webpagina. Geraadpleegd op 28 juli 2015 via de website van VSNU, http://www.vsnu.nl/code-goed-bestuur.html.
Westerheijden, D.F. (2013). Achieving the focus on enhancement. In R. Land & G. Gordon (eds.), *Enhancing quality in higher education: International perspectives* (39-48). London: Routledge.
Westerheijden, D.F., Kolster, R. & Zeeman, N. (2014). *Voor niets gaat de zon 3.0 op*. Enschede: CHEPS.
Zestor (2014). *Werken aan professionele ruimte*. Den Haag: Zestor.

Geraadpleegde deskundigen

Panel experts kwaliteitszorg, 14 november 2014

Mevrouw J. Braaksma	Radboud Universiteit Nijmegen
Mevrouw L. Halsema	Technische Universiteit Eindhoven
De heer H.C. Nierstrasz	Universiteit van Amsterdam
De heer H.H.A. Ponds	NVAO
Mevrouw B. Schaefers	Hogeschool van Arnhem en Nijmegen
Mevrouw A. Schurer	Fontys Hogescholen
De heer N. Strolenberg	Hanzehogeschool Groningen
De heer W. van Uden	Christelijke Hogeschool Windesheim
Mevrouw A. Verkerk-van de Langemaat	Christelijke Hogeschool Ede
Mevrouw M. van der Weiden	Marianne van der Weiden Onderwijsadvies

Panel studenten, 21 november 2014

De heer K. Boon	LSVb
Mevrouw E. Geus	Hobeon
De heer F. van Heest	NVAO
De heer A. Peeters	NQA
De heer D. Ramondt	Aequi
Mevrouw Y. Rouwhorst	ISO
Mevrouw T. Schouten-Poot	Aequi
De heer D. Verbiest	Hobeon
De heer S. van Wijk	Hobeon

Symposium met onderwijsleiders, 6 februari 2015

Mevrouw L. van den Bos	Hogeschool Inholland
De heer F.P.C. Brandsma	Universiteit Utrecht
De heer W.W. van den Broek	Erasmus Medisch Centrum
De heer J.W. Brouwershaven	Hotelschool The Hague
Mevrouw G. Croiset	VUmc School of Medical Sciences
De heer B. Dekker	Hogeschool Leiden
De heer J. Hinloopen	Universiteit van Amsterdam
De heer G. Hupperetz	Juridische Hogeschool Avans-Fontys
De heer D. Janssens	Tilburg University
De heer P. de Keijzer	Fontys Hogescholen
Mevrouw A. Kuipers	Wageningen University
Mevrouw L. van der Poel	Hogeschool Inholland
De heer M. Prchal	Koninklijk Conservatorium
De heer F. Rothuis	Hogeschool Zeeland
De heer R. Schulte	Hogeschool van Arnhem en Nijmegen
Mevrouw P.M. Schuyt	Universiteit Leiden
De heer F.E.H.M. Smulders	Technische Universiteit Delft
Mevrouw J.F. Verloop-Meijer	Hogeschool Rotterdam
De heer E. Versluis	Hogeschool Rotterdam
De heer P. de Vries	Hogeschool voor de Kunsten Utrecht
De heer D.F. Westerheijden	Universiteit Twente, CHEPS (expert)

De heer L. de Wit	University College Roosevelt
De heer T. Wubbels	Universiteit Utrecht

Gesprekken

De heer O.G. Brouwer	RCHOO
De heer Th. de Bruijn	NVAO
De heer K. Dittrich	VSNU
De heer A.H. Flierman	NVAO
De heer A. de Graaf	Vereniging Hogescholen
De heer Th.C. de Graaf	Vereniging Hogescholen
De heer P. Langerak	Goudsteen & Company
De heer W. van Niekerk	RCHOO
De heer W. Schinkel	De Jonge Akademie
Mevrouw J.H. Scholten	VSNU
De heer F.A. van Vught	RCHOO

Bijlage 1

Typologie van perspectieven op kwaliteit in het hoger onderwijs

In het Bologna-proces werd gebruikgemaakt van de indeling in perspectieven op kwaliteit van Lee Harvey en Diana Green.[214] Hun indeling beoogt inzicht te verschaffen in de verschillende perspectieven op kwaliteit die door betrokkenen in het hoger onderwijs worden gebruikt.

Er is geen eenduidige, correcte definitie van kwaliteit in het hoger onderwijs
Volgens Harvey en Green is kwaliteit in het hoger onderwijs om twee redenen een relatief begrip. Ten eerste betekent het voor de ene betrokkene iets anders dan voor de andere. Ten tweede hangt kwaliteit af van de aard van de gekozen maatstaf. Het hoger onderwijs kent allerlei verschillende betrokkenen, zoals studenten, docenten, instellingen, de overheid en de accreditatieorganisatie. Door de verschillende aard van hun betrokkenheid hebben zij vaak een eigen perspectief op kwaliteit. Dit zijn niet verschillende perspectieven op hetzelfde, maar 'verschillende perspectieven op verschillende zaken met hetzelfde label' (p.10). Docenten kunnen de inhoud van het curriculum bijvoorbeeld centraal stellen, terwijl studenten vinden dat de kwaliteit van hun ervaring telt.[215] Harvey en Green stellen overigens niet dat bepaalde betrokkenen altijd bepaalde perspectieven op kwaliteit hanteren.[216] De aard van de gekozen kwaliteitsmaatstaf, het tweede aspect, is in de ene conceptualisering meer 'absoluut' dan in de andere (p.10). Volgens de een blijkt de kwaliteit van een opleiding bijvoorbeeld uit het voldoen aan nationale, uniforme standaarden, terwijl het er voor de ander om gaat of een opleiding de door de instelling zelf gewekte verwachtingen waarmaakt. Zelfs als deze verwachtingen niet bijzonder hoog zijn, kan een opleiding in dit perspectief kwalitatief in orde zijn.

Volgens Harvey & Green kunnen de in het maatschappelijke en politieke debat zeer uiteenlopende conceptualiseringen van kwaliteit worden gegroepeerd in vijf aparte, maar aan elkaar gerelateerde perspectieven. Deze vijf manieren van denken over kwaliteit in het hoger onderwijs noemen zij:
- kwaliteit als iets uitzonderlijks ('quality as exceptional');
- kwaliteit als perfectie of consistentie ('quality as perfection or consistency');
- kwaliteit als geschiktheid voor gestelde doelen ('quality as fitness for purpose');
- kwaliteit als waar voor je geld ('quality as value for money'); en
- kwaliteit als transformatie ('quality as transformation').

Harvey en Green menen dat in een democratische samenleving ruimte moet zijn voor mensen om verschillende perspectieven te hanteren: "*There is no single correct definition of quality*" (p.28). Sterker nog, mensen kunnen zelf heen en weer switchen van het ene perspectief naar het andere zonder zich bewust te zijn van enig conflict. Zoals blijkt uit onderstaande samenvatting plaatsen zij bij het ene perspectief echter wel meer kritische kanttekeningen dan bij het andere.

Kwaliteit als iets uitzonderlijks
In dit perspectief is kwaliteit per definitie iets bijzonders. Deze opvatting impliceert een onderscheid tussen 'gewoon' hoger onderwijs en 'buitengewoon' hoger onderwijs - alleen het laatste heeft kwaliteit (p.15). Harvey en Green onderscheiden drie varianten van deze manier van denken. De eerste, traditionele variant ziet universiteiten als Oxford en Cambridge als *belichaming* van kwaliteit. Maatstaven om hun kwaliteit aan te tonen zijn helemaal niet nodig – hun exclusiviteit en onbereikbaarheid voor de meeste mensen zeggen genoeg. Harvey en Green

214 Harvey & Green, 1993. In deze samenvatting worden de auteurs die Harvey & Green zelf aanhalen niet genoemd.
215 Brockerhoff, Huisman & Laufer, 2015, p.5.
216 Uit onderzoek blijkt echter dat bepaalde visies op kwaliteit bij sommige groepen vaker voorkomen dan bij andere; Brockerhoff, Huisman & Laufer, 2015.

merken dan ook kritisch op dat deze variant bij gebrek aan standaarden niet kan worden gebruikt om kwaliteit te meten. In een andere variant van kwaliteit als iets uitzonderlijks wordt kwaliteit gezien als het voldoen aan uitzonderlijk hoge standaarden. Als jouw onderwijsinstituut bevolkt wordt door Nobelprijswinnaars en is uitgerust met de grootste bibliotheek en modernste wetenschappelijke apparaten, dan zou daar wel eens kwaliteitsonderwijs gegeven kunnen worden (p.12). Een andere mogelijke variant gaat ook uit van standaarden, maar deze zijn makkelijker haalbaar. Dit perspectief creëert vooral een onderscheid tussen 'slecht' onderwijs en het overige onderwijs. De geloofwaardigheid van het 'uitzonderlijke' karakter van het overige onderwijs, dat blijkbaar kwaliteit heeft, hangt natuurlijk af van het niveau van de standaarden. Zowel de tweede als de derde variant van dit perspectief impliceert dat kwaliteitsverbetering in het hoger onderwijs plaatsvindt door het verhogen van de standaarden (p.13). Harvey en Green merken op dat het werken met uniforme standaarden echter niet goed past bij een situatie waarin opleidingen zich specialiseren (in marktniches bijvoorbeeld). Naarmate de lokale variëteit toeneemt, worden zij immers minder goed vergelijkbaar.

Kwaliteit als perfectie of consistentie
In dit perspectief is kwaliteit niet per definitie iets uitzonderlijks en exclusiefs, maar juist iets dat iedereen zou kunnen hebben. Iets heeft kwaliteit als het perfect is, in plaats van speciaal (p.15). Perfectie wordt niet afgemeten aan externe standaarden, maar aan consistentie tussen de eigen standaarden en het geleverde product. Het gaat erom te werken zonder onvolkomenheden en zonder noodzaak om iets te herstellen of opnieuw te doen. De nadruk ligt in dit perspectief dan ook veel meer op het proces dan op input of output. In organisaties gericht op kwaliteit als perfectie of consistentie is preventie tijdens het werkproces belangrijker dan inspectie achteraf (p.15). Sterker nog, kwaliteitscontrole van het eindresultaat doet afbreuk aan de gedeelde verantwoordelijkheid van alle medewerkers. Als er zaken onverhoopt niet 'in één keer goed worden gedaan', wordt ingezet op perfectionering van het proces om te zorgen dat het probleem niet terugkeert (p.16). Harvey en Green merken op dat een meer relatieve kijk op standaarden - welke verwachtingen worden door de instelling zelf gewekt? – wel aan zou kunnen sluiten bij een situatie waarin opleidingen in het hoger onderwijs zich specialiseren en zich bijvoorbeeld vooral op hun eigen marktniches richten. Zij zijn immers slecht vergelijkbaar met behulp van meer uniforme standaarden. Tegelijkertijd blijft het de vraag wat consistent voldoen aan de specificaties precies zou kunnen betekenen in het hoger onderwijs (p.16). Ook bestaat het risico dat de eigen standaarden zo laag worden gekozen, dat het predicaat kwaliteit niet meer aansluit bij de alledaagse betekenis van het woord en dat het onderscheid tussen kwaliteit en geen kwaliteit verdwijnt, omdat iedereen aan de (heel lage) standaarden kan voldoen.

Kwaliteit als geschiktheid voor gestelde doelen
Net als perfectie of consistentie is dit perspectief op kwaliteit inclusief in plaats van exclusief. Ieder product kan kwalitatief in orde zijn. Als iets doet waarvoor het bedoeld is, dan heeft het kwaliteit. Het verschil met perfectie of consistentie is dat geschiktheid voor gestelde doelen veel meer nadruk legt op de totstandkoming van de specificaties: wie gaat daarover? Als niemand zit te wachten op een product is het immers zinloos, ook al is het zonder onvolkomenheden geproduceerd. Harvey & Green onderscheiden twee varianten van geschiktheid voor gestelde doelen: één waarin de klant centraal staat en een ander waarin de aanbieder centraal staat. In de eerste variant is sprake van kwaliteit als de door de klant gestelde doelen worden gehaald. In het gelaagde stelsel voor hoger onderwijs kan dit van alles betekenen. Levert het stelsel voor hoger onderwijs in zijn geheel bijvoorbeeld het gewenste aantal afgestudeerden af? Biedt een bepaalde opleiding de juiste mix van kennis en vaardigheden? (p.17). Volgens

Harvey en Green roept deze variant twee fundamentele vragen op. Is het wel passend om in het hoger onderwijs over de klant te spreken en zo ja, wie is dat dan? Is de student de klant, het product of allebei? (p.18) En zelfs als klanten van hoger onderwijs onderscheiden worden, zijn zij dan wel in staat om hun kwaliteitsopvattingen te specificeren? De tweede variant van geschiktheid voor gestelde doelen omzeilt deze fundamentele vragen (wie zijn de klanten van het hoger onderwijs en wat zijn hun wensen?) door de nadruk te leggen op de aanbieder. Kwaliteit gaat dan over het efficiënt en effectief behalen van de duidelijk gespecificeerde doelstellingen – de missie – die de organisatie voor zichzelf heeft geformuleerd (p.19). Verschillende betrokkenen hebben doorgaans verschillende visies en opleidingen zullen verschillende accenten leggen, waardoor kwaliteit met betrekking tot het ene doel hoger zal zijn dan met betrekking tot het andere doel – aangenomen dat je dat kunt meten. Volgens Harvey en Green past dit perspectief op kwaliteit uiteindelijk beter bij producten dan bij diensten (p.24).

Kwaliteit als waar voor je geld

Kwaliteit gaat in dit perspectief om, ten eerste, het bereiken van een zo hoog mogelijke opbrengst (of rendement) in relatie tot de bestede middelen en, ten tweede, het afleggen van verantwoording aan diegenen die het onderwijs bekostigen. Slaagt het hoger onderwijs erin om met de ter beschikking gestelde middelen zo veel mogelijk gekwalificeerde hogeropgeleiden af te leveren en een zo groot mogelijk deel van de instroom naar een diploma te begeleiden, binnen de cursusduur? Volgens Harvey & Green heeft dit perspectief op kwaliteit een sceptische, op efficiëntie gerichte insteek: in plaats van bijvoorbeeld te kijken naar reputatie (zoals in de traditionele variant van kwaliteit als iets uitzonderlijks) of naar de effectiviteit waarmee organisaties hun zelf geformuleerde doelen halen, wordt veel nadruk gelegd op de doelmatige besteding van het publieke geld. Daartoe worden instellingen bijvoorbeeld vergeleken aan de hand van grove prestatie-indicatoren zoals de staf-studentratio, slagingspercentages, het aantal contacturen, de hoeveelheid studieplekken enzovoort, om een ‘pseudo-markt’ te creëren (p.24). Het gevaar van deze benadering is volgens Harvey en Green dat dergelijke kwantitatieve indicatoren voor kwaliteit worden verward met de kwaliteit zelf (p.23). Belangrijke kwalitatieve, minder goed meetbare aspecten van het onderwijs dreigen te worden ondergesneeuwd of zelfs gemist. Zelfs als de indicatoren het karakter hebben van standaarden (zoals de toegankelijkheid voor rolstoelgebruikers) zijn het primair minimumstandaarden (p.24).

Kwaliteit als transformatie

Dit perspectief op kwaliteit is geworteld in het idee van kwalitatieve verandering, een fundamentele verandering van vorm (p.24). Het is moeilijk om productgecentreerde noties van kwaliteit te vertalen naar de dienstensector. Voor het onderwijs geldt dat des te meer: de aanbieder doet immers niet iets vóór de deelnemer, maar mét de deelnemer. Dit proces van transformatie is noodzakelijkerwijs in elk geval een uniek, wederzijds proces (p.24). Harvey en Green onderscheiden twee varianten van het transformatieperspectief: ten eerste kwaliteit als het toevoegen van waarde aan de deelnemer en ten tweede kwaliteit als ‘empowerment’ van de deelnemer. In de eerste variant heeft een opleiding hoge kwaliteit als deze veel waarde toevoegt aan de studenten, zoals kennis en vaardigheden. Een instelling zoals de universiteit van Oxford of Cambridge die heel streng selecteert, voegt niet noodzakelijkerwijs veel toe. Een instelling zonder bij voorbaat briljante instroom kan in dat opzicht juist heel succesvol zijn. Harvey en Green merken wel op dat veel in deze variant afhangt van de definitie van waarde en hoe dit wordt gemeten.[217] De tweede variant van deze manier van denken over kwaliteit in het hoger onderwijs geeft deelnemers de macht om hun eigen transformatie te beïnvloeden (p.25). Dit gaat veel verder dan verantwoording afleggen aan de klant, omdat de controle in dat geval bij

217 Zie Onderwijsraad, 2014b.

de aanbieder blijft. De macht van deelnemers in deze variant van transformatie kan variëren van vrij oppervlakkig (bijvoorbeeld studenttevredenheid meenemen in de beleidscyclus) tot vrij diepgaand (bijvoorbeeld studenten hun eigen curriculum laten samenstellen aan de hand van modules). Hoger onderwijs kan ook expliciet gericht zijn op de kritische vaardigheden van de student. Dit is de meeste diepgaande versie van empowerment. Studenten worden in deze optiek zó serieus genomen, dat zij feitelijk invloed hebben op alle aspecten van het onderwijs: zowel de organisatorische als de intellectuele (p.26). Kwaliteit hangt in deze variant dus mede af van het democratische gehalte van het onderwijsproces (p.27) en sommige academici zullen dit als een bedreiging van hun autonomie ervaren. Volgens Harvey en Green moet empowerment echter de kern vormen van de kwaliteitscultuur in het hoger onderwijs, omdat studenten een integraal onderdeel zijn van het transformatieproces (p.27).

Bijlage 2

Kwaliteitsopvattingen van de NVAO en de RCHOO

Kwaliteitsopvattingen in de beoordelingskaders van de NVAO

Naar de aard van accreditatie is bij de beslissingen van de NVAO de basiskwaliteit leidend: "de kwaliteit die in internationaal perspectief redelijkerwijs verwacht mag worden van een bachelor- of masteropleiding binnen het hoger onderwijs".[218] Bij de instellingstoets komt het verbeterbeleid van de instelling aan de orde.

Bij de (beperkte) opleidingsaccreditatie worden volgens de wet de volgende aspecten van kwaliteit beoordeeld:

- het beoogde eindniveau van de opleiding, gelet op hetgeen internationaal gewenst en gangbaar is;
- de inhoud en opzet van het onderwijsprogramma;
- de kwaliteit en kwantiteit van het ingezette personeel;
- de opleidingsspecifieke voorzieningen;
- het gerealiseerde eindniveau, gelet op hetgeen internationaal gewenst en gangbaar is; en
- de deugdelijkheid van beoordeling, toetsing en examinering van de studenten (artikel 5a.13f, lid 1, WHW).

Bij een uitgebreide opleidingsbeoordeling worden ook standaarden ten aanzien van instellingsbrede voorzieningen en de kwaliteitszorg gehanteerd en wordt de inzet van personeel gerelateerd aan het hrm-beleid (artikel 5a.8, lid 2, WHW).

Bij de beperkte opleidingsbeoordeling hanteert de NVAO de volgende vier standaarden:

- beoogde eindkwalificaties: de beoogde eindkwalificaties van de opleiding zijn wat betreft inhoud, niveau en oriëntatie geconcretiseerd en voldoen aan internationale eisen;
- onderwijsleeromgeving: het programma, het personeel en de opleidingsspecifieke voorzieningen maken het voor de instromende studenten mogelijk de beoogde eindkwalificaties te realiseren;
- toetsing: de opleiding beschikt over een adequaat systeem van toetsing; en
- gerealiseerde eindkwalificaties: de opleiding toont aan dat de beoogde eindkwalificaties worden gerealiseerd.[219]

Sinds enige tijd wordt nadrukkelijker gekeken naar het niveau van afstudeerwerken.

Bij deze drie standaarden gaat de beoordeling uit van benoemde eindtermen en het bereiken daarvan. Ook bij proceskenmerken – de onderwijsleeromgeving – gaat het erom of studenten in staat geacht mogen worden de eindtermen te behalen, terwijl ook de toetsing beoordeeld wordt in relatie tot de eindtermen. De NVAO gaat daarmee uit van kwaliteit als wat Harvey en Green "fitness for purpose" noemen: de kwaliteit is goed als vooraf gestelde standaarden over het niveau dat studenten bij het afstuderen moeten hebben, gehaald worden en het programma daarop ingericht is.[220]

Met de bijzondere kenmerken is de NVAO ook aandacht gaan besteden aan kwaliteit als iets uitzonderlijks. Met een bijzonder kenmerk onderscheidt een instelling of opleiding zich van andere relevante instellingen of opleidingen. Hetzelfde geldt voor de invoering van de beoor-

218 Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie, 2014, p.50.

219 Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie, 2014, p.16-17

220 Brockerhoff, Huisman & Laufer, 2015.

delingsschalen goed en excellent. Daarbij gaat het om het uitstijgen boven de basiskwaliteit, hoewel het wel scores op dezelfde standaarden betreft.[221]

Kwaliteitsopvattingen in het beoordelingskader van de RCHOO

De RCHOO beoordeelt de door de instellingen voorgestelde prestatieafspraken en monitort de voortgang die de instellingen maken. De afspraken gaan over kwaliteit en studiesucces, profilering en valorisatie. De eigen ambities van de instellingen zijn het uitgangspunt voor de beoordeling. Bij de beoordeling staat het gesprek tussen de reviewcommissie en de instelling centraal. Tijdens dat gesprek kunnen instellingen zelf extra informatie aandragen en hun voortgang nader toelichten, zodat de beoordeling niet enkel op basis van cijfers gebeurt en de commissie een actueel beeld krijgt.

Het beoordelingskader van de RCHOO bestaat uit de volgende criteria: 1) ambitieniveau en realiteitsgehalte; 2) aansluiting bij gewenste ontwikkelingen op stelselniveau; en 3) uitvoerbaarheid.[222] Het derde criterium speelt alleen bij de toekenning van geld uit het selectieve budget. De hoofdlijnenakkoorden leggen een aantal indicatoren over het onderwijs verplichtend op. Andere indicatoren zijn facultatief.

Bij het wetenschappelijk onderwijs gaat het om de volgende verplichte indicatoren:[223]
- kwaliteit/excellentie: deelname aan excellentietrajecten of studentenoordeel over de opleiding (nse) of het aantal studenten aan opleidingen met een goed/excellent score (NVAO);
- studiesucces: uitval, switch en bachelorrendement; en
- maatregelen: docentkwaliteit (percentage docenten met een bko), onderwijsintensiteit (contacturen en overige gestructureerde uren), indirecte kosten (overhead).

Bij het hoger beroepsonderwijs gaat het om de volgende verplichte indicatoren:[224]
- kwaliteit/excellentie: deelname aan excellentietrajecten of studentenoordeel over de opleiding (nse) of het aantal studenten aan opleidingen met een goed/excellent score (NVAO);
- studiesucces: uitval, switch en bachelorrendement; en
- maatregelen: docentkwaliteit (percentage docenten met een master/PhD), onderwijsintensiteit (contacturen), indirecte kosten (ratio onderwijzend personeel/onderwijsondersteunend personeel).

De facultatieve indicatoren op het gebied van onderwijs zijn: het percentage kleine opleidingen, de student-stafratio, de nse-oordelen over inhoud, algemene vaardigheden, wetenschappelijke vaardigheden of voorbereiding op het beroep, werkloosheid onder afgestudeerden, het oordeel van afgestudeerden over de arbeidsmarktrelevantie van de opleiding, het aantal afgestudeerden werkzaam in de regio, het startsalaris van afgestudeerden, het percentage Erasmus-Mundusstudenten, het aantal bachelor- of masterprogramma's aangeboden in een buitenlandse taal, het aantal buitenlandse studenten en, ten slotte, het aantal inkomende en uitgaande uitwisselingsstudenten.[225]

221 Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie, 2014, p.54-57.

222 Reviewcommissie Hoger Onderwijs en Onderzoek, 2012.

223 Reviewcommissie Hoger Onderwijs en Onderzoek, 2012, p.3-5.

224 Reviewcommissie Hoger Onderwijs en Onderzoek, 2012, p.5-8.

225 Reviewcommissie Hoger Onderwijs en Onderzoek, 2012, p.9-10.

Bij de RCHOO wordt kwaliteit deels vertaald in excellentie; de mate waarin het onderwijs aan een instelling uitstijgt boven de normale standaarden. Ook speelt de studenttevredenheid een belangrijke rol. Instellingen kunnen daaruit een keuze maken. Daarnaast komt efficiëntie (studiesucces) als belangrijk aspect naar voren, maar nadrukkelijk niet onder de noemer kwaliteit. Bij de maatregelen en de facultatieve indicatoren komen efficiëntie (overhead) en een aantal proceskenmerken van goed onderwijs naar voren (intensiteit, de kwaliteit van docenten, student-stafratio en kleinschaligheid). Bij de facultatieve indicatoren komt studenttevredenheid naar voren (de nse, maar ook de aantrekkelijkheid van de instelling voor studenten van elders). Ook komt bij die indicatoren het aspect naar voren hoe afgestudeerden het op de arbeidsmarkt doen (kwaliteit als fitness for purpose).

Bijlage 3

Overzicht externe en interne kwaliteitszorg in het hoger onderwijs

Kwaliteitszorg betreft "het geheel van activiteiten [...] die zijn gericht op de bewaking, handhaving en verbetering van de kwaliteit van [...] opleidingen.".[226] Die activiteiten kunnen door een instelling zelf ondernomen worden. Dan is sprake van interne kwaliteitszorg. Die activiteiten kunnen ook door instanties van buiten de instelling verricht worden. In dat geval wordt gesproken van externe kwaliteitszorg.

Externe kwaliteitszorg[227]
In het externe systeem van kwaliteitszorg nemen het accreditatiestelsel en de daaraan verbonden opleidingsvisitaties een centrale plaats in. Sinds de jaren tachtig wordt gewerkt met externe opleidingsvisitaties. Als uitvloeisel van het Bologna-proces is in 2002 een accreditatiestelsel voor opleidingen in het hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs ingevoerd, waarbinnen de opleidingsvisitaties een plek hebben gekregen.

Opleidingen worden vooraf en vervolgens na elke zes jaar opnieuw geaccrediteerd (artikel 5a.9, lid 7, WHW). Accreditatie is een keurmerk waaruit blijkt dat de kwaliteit van de opleiding positief beoordeeld is door de NVAO (artikel 1.1, onder q, WHW). Daarbij kan het gaan om hogescholen en universiteiten, maar ook om opleidingen van niet-bekostigde instellingen (artikel 5a.1 WHW). Accreditatie is een voorwaarde voor bekostiging (bij bekostigde instellingen), studiefinanciering en het recht om graden te verlenen (artikel 1.9, lid 1, WHW en artikel 6.9, lid 1, WHW).

Het accreditatiestelsel is in 2011 herzien. Daarbij is onder andere een vrijwillige instellingstoets kwaliteitszorg ingevoerd. Instellingen die deze toets met succes afleggen, krijgen vervolgens te maken met een beperkte opleidingsbeoordeling. Ook kan de NVAO sinds 2011 bijzondere kenmerken toekennen. Sinds 2011 rekent de NVAO ook het bevorderen van een kwaliteitscultuur binnen instellingen in het hoger onderwijs tot een van haar taken.[228]

Momenteel wordt een volgende herziening voorbereid.[229] De minister heeft aangekondigd toe te willen naar een meer verbeteringsgerichte opleidingsvisitatie met het gesprek met externe peers als kern. De aanbevelingen van het visitatiepanel zullen niet meer met de NVAO gedeeld worden. Ook zal accreditatie na zes jaar niet meer automatisch vervallen. De minister stelt voorts een aantal maatregelen voor om de (ervaren) administratieve lasten te verminderen. Zij zal ook een pilot met instellingsaccreditatie starten. Daarbij zullen instellingen zelf zorgdragen voor de visitatie van opleidingen en opleidingen niet meer door de NVAO geaccrediteerd worden.

Accreditatie werkt met verschillende vormen van beoordelingen en diverse oordelen.

a. Toets nieuwe opleiding (tno)
Nieuwe opleidingen moeten geaccrediteerd worden. Zij ondergaan een tno (toets nieuwe opleiding). Als de NVAO de kwaliteit van een voorgenomen opleiding positief beoordeelt, wordt de nieuwe opleiding geaccrediteerd. Ook kan de accreditatie onder voorwaarden verleend worden. Als de instelling met succes een instellingstoets kwaliteitszorg heeft afgelegd, kan met een beperkte tno volstaan worden.

226 Algemene Rekenkamer & Rekenhof, 2008, p.33; Zie ook Kleijnen, Dolmans, Willems & Van Hout, 2012, p.7; Meijer, 2002, p.9.

227 De beschrijving van het systeem van externe kwaliteitszorg is gebaseerd op de WHW en de beoordelingskaders van de NVAO.

228 Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie, 2013a, p.17.

229 Stuurgroep Accreditatie 3.0, 2015; Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2015.

b. Accreditatie bestaande opleidingen

De accreditatie van een opleiding geldt voor zes jaar. Daarna moet de instelling opnieuw accreditatie aanvragen. De opleidingsbeoordeling kent een beperkte en een uitgebreide variant. De beperkte variant wordt gehanteerd als de instelling met succes een instellingstoets kwaliteitszorg heeft afgelegd. Dan komen bij de visitatie alleen kenmerken van de opleiding en opleidingsspecifieke voorzieningen aan de orde. Sinds 2011 hoeft een onvoldoende niet meer onmiddellijk te leiden tot het verlies van accreditatie. De NVAO kan een herstelperiode toekennen.

c. Instellingstoets kwaliteitszorg

Sinds de herziening van het accreditatiestelsel kunnen instellingen ervoor kiezen een instellingstoets kwaliteitszorg te ondergaan. De NVAO beoordeelt dan de interne kwaliteitszorg en het verbeterbeleid van de instelling in één keer. Bij de instellingstoets wordt op instellingsniveau een oordeel geveld over de visie van de instelling op de kwaliteit van het onderwijs, de vormgeving en effectiviteit van de interne kwaliteitszorg, het gevoerde beleid op het gebied van personeel en voorzieningen en de voorzieningen die de toegankelijkheid en studeerbaarheid voor studenten met een functiebeperking bevorderen. Er wordt niet gekeken naar de kwaliteit van de afzonderlijke opleidingen. Als een instelling voor deze toets slaagt, geldt voor de accreditatie van opleidingen (of tno) een beperkt regime. Ook dit keurmerk vervalt na zes jaar. Daarna kan de instelling een nieuwe instellingstoets aanvragen.

d. Bijzondere kenmerken

In het kader van de profilering van instellingen kunnen bijzondere kenmerken aangevraagd worden. Daarbij gaat het om aspecten die niet bij de normale opleidingsbeoordeling aan de orde komen; bijvoorbeeld duurzaamheid, internationalisering, ondernemen of kleinschalig en intensief onderwijs. De instelling of opleiding moet zich op die aspecten onderscheiden van vergelijkbare instellingen of opleidingen.

De NVAO is belast met het accrediteren van bestaande en nieuwe opleidingen, het toetsen van nieuwe associate-degreeprogramma's, het toekennen van bijzondere kenmerken en het afnemen van de instellingstoets kwaliteitszorg. Het besluit van de NVAO hierover is gebaseerd op het oordeel van een commissie van deskundigen. Afhankelijk van het type proces moet de NVAO instemmen met de door de instelling voorgestelde commissiesamenstelling (accreditatie van bestaande opleidingen) of stelt de NVAO zelf de commissie samen (tno of instellingstoets kwaliteitszorg). Voor de ondersteuning van de commissie kunnen instellingen private evaluatiebureaus inhuren. De accreditatie verloopt volgens een gefaseerd beoordelingsproces. Na een kritische zelfreflectie of een informatiedossier door de instelling, legt de commissie een of meerdere bezoeken af. De NVAO besluit vervolgens op basis van het (openbare) commissierapport.

De WHW geeft aan welke aspecten aan de orde moeten komen. De commissie werkt en beoordeelt aan de hand van beoordelingskaders van de NVAO. In het beoordelingskader van de NVAO zijn de door de commissie te beantwoorden vragen, (beperkte of uitgebreide) beoordelingscriteria (een combinatie van te stellen vragen en standaarden) en beslisregels vastgelegd. Het visitatiepanel geeft over elke standaard en over de kwaliteit van de opleiding als geheel een gemotiveerd oordeel op een vierpuntsschaal (onvoldoende, voldoende, goed, excellent). De criteria zijn uitwerkingen van in de WHW opgesomde aspecten en afgestemd op de "Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area" van de ENQA (European Association For Quality Assurance In Higher Education). De evaluatiebureaus hanteren daarnaast meer uitgewerkte protocollen. Daarin worden de beoordelingska-

ders van de NVAO geoperationaliseerd en wordt de werkwijze en besluitvorming door commissies nader geregeld. Ook hanteren de bureaus domeinspecifieke referentiekaders.

De inspectie houdt toezicht op de kwaliteit van het accreditatiestelsel, de naleving van wet- en regelgeving en de financiële rechtmatigheid en continuïteit op instellingsniveau. De inspectie verricht voorts themaonderzoeken en kan incidenteel onderzoek doen naar aanleiding van ernstige signalen.[230] Het onderzoek naar en het oordeel over de kwaliteit van opleidingen is exclusief voorbehouden aan de NVAO.[231]

Sommige disciplines en instellingen kennen naast de accreditaties door de NVAO eigen (internationale) visitaties en accreditaties.

Prestatieafspraken
Naast het accreditatiestelsel wordt sinds 2012 gewerkt met prestatieafspraken op basis waarvan een klein deel van de rijksbijdrage herverdeeld wordt. Op basis van de hoofdlijnenakkoorden tussen de minister en de VSNU respectievelijk de Vereniging Hogescholen (destijds nog: HBO-raad), heeft elke instelling een voorstel voor prestatieafspraken gedaan. Deze voorstellen zijn beoordeeld door de RCHOO. De VSNU en de Vereniging Hogescholen stellen jaarlijks voortgangsrapportages op. De RCHOO beoordeelt in 2016 aan de hand van een beoordelingskader of de gestelde ambities gerealiseerd zijn. In het kader van de zwaartepuntvorming in het hoger beroepsonderwijs adviseert de RCHOO de minister ook over de voortgang van centres of expertise.

Interne kwaliteitszorg
Elke instelling voor hoger onderwijs heeft verplicht een systeem van interne kwaliteitszorg (artikel 1.18 WHW). Het college van bestuur is verantwoordelijk voor het inrichten van een adequaat systeem van kwaliteitszorg. De raad van toezicht houdt toezicht op dit systeem en het valt onder het instemmingsrecht van de medezeggenschapsorganen. Met het systeem van kwaliteitszorg heeft de instelling een instrument in handen om de kwaliteit van het eigen onderwijs te meten, op peil te houden en te verbeteren.

Instellingen hebben inmiddels kwaliteitscoördinatoren, vaak met teams van medewerkers. Zij coördineren de kwaliteitszorg intern, bereiden de accreditaties voor en hebben intern soms ook een toezichthoudende rol. Er zijn verscheidene kwaliteitsmanagementsystemen beschikbaar.[232] Veel instellingen werken met zogenaamde PDCA-cycli (Plan-Do-Check-Act), waarbij activiteiten systematisch gepland en uitgevoerd worden, waarna een fase van reflectie volgt die weer aanleiding is voor verdere acties. Er kan gewerkt worden met dergelijke cycli op elk niveau binnen de instelling waarbij de cycli van de verschillende niveaus in elkaar grijpen. Het systeem kan allerlei controle- en monitoractiviteiten omvatten. Denk aan evaluaties van vakken/modules, de bespreking daarvan en het formuleren en uitvoeren van verbeteracties. Bij diverse opleidingen wordt gewerkt met studentenpanels – per vak of per jaar. Sommige instellingen voeren zelf 'midterm reviews' uit. Ook kan gedacht worden aan klachtprocedures voor studenten en protocollen over hoe met klachten van studenten wordt omgegaan. Veel instellingen werken met checklists, interne audits en proefaccreditaties. Ten slotte vertalen veel instellingsbesturen NVAO-standaarden en indicatoren van de RCHOO intern door in instellingsbeleid en in managementinformatiesystemen.

230 Inspectie van het Onderwijs, 2014.

231 Inspectie van het Onderwijs & Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie, 2014.

232 Algemene Rekenkamer & Rekenhof, 2008, 34-42, Leest, Mommers, Sijstermans & Verrijt, 2015b.

De examencommissie (en een eventueel daaronder ressorterende toetscommissie) ziet toe op de kwaliteit van toetsing en wijst examinatoren aan. Bij toetsing wordt bijvoorbeeld gebruikgemaakt van vooraf opgestelde specificatietabellen of toetsmatrijzen waarin de samenhang tussen leerdoelen en toetsvormen inzichtelijk gemaakt wordt. Bij meerkeuzetoetsen worden statistische toetsanalyses uitgevoerd. Voor de beoordeling van afstudeerscripties en -werkstukken zijn (elektronische) beoordelingsdossiers ingevoerd die de beoordeling structureren en beslisregels aanreiken.

Naast de opgebouwde systemen van kwaliteitszorg hebben studenten en docenten overigens ook steeds meer te maken met systemen die zijn ingevoerd in het kader van de professionalisering en rationalisering van de bedrijfsvoering van instellingen, zoals systemen voor het inschrijven voor tentamens of systemen voor de roostering.

ONDERWIJS raad

Nassaulaan 6 - 2514 JS Den Haag
www.onderwijsraad.nl

In Nederland is er veel aandacht voor de kwaliteit van het hoger onderwijs. Dat past bij het belang van goed hoger onderwijs voor onze economie én onze samenleving; en bij de behoefte van mensen om hun talenten optimaal te kunnen ontplooien. De raad buigt zich in dit advies over de vraag op welke manier de kwaliteit van het hoger onderwijs op verantwoorde wijze verbeterd en gewaarborgd kan worden. Bij de beantwoording van die vraag staat de uitwerking van het concept kwaliteitscultuur centraal.

De rollen van studenten en docenten, bestuurders en overheid worden kritisch besproken. Binnen een kwaliteitscultuur dienen opvattingen van docenten en studenten over wat kwaliteit is, leidend te zijn. Bestuurders en overheid zorgen ervoor dat de randvoorwaarden voor goed onderwijs ingevuld zijn. Daarnaast hebben zij de opdracht ervoor te waken dat deze benadering botst met overwegingen van algemeen belang.